Government

LO STATUTO

E

IL SENATO

STUDIO

DI

FEDELE LAMPERTICO

SENATORE DEL REGNO

ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO, EDITORI

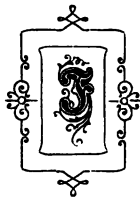
1886

LO STATUTO E IL SENATO

6

LO STATUTO

E

IL SENATO

STUDIO

DI

FEDELE LAMPERTICO

SENATORE DEL REGNO

ROMA

FORZANI E C., TIPOGRAFI DEL SENATO, EDITORI

1886

Li 16 giugno 1886.

Egregio Signore,

Ella sa come ebbe occasione lo studio che Le presento. Esso Le appartiene di pien diritto anche perchè, bene sapendo il tempo breve che m'ebbi, è disposto certamente più che altri mai ad avermi indulgente benevolenza. È uno studio e non altro: nè a me si addice fare in esso proposta alcuna. Per quelle conclusioni però, alle quali il lettore si trovi condotto, mi è obbligo dichiarare, che con ciò nè Ella nè altri son chiamati a rispondere di fatti o dottrine, che si contengono in un libro di cui prima d'ora non ebbero notizia alcuna. Non ricorro dunque al Suo riverito nome per farne schermo a opinione qualsiasi. Bensì per l'antica e nuova consuetudine, di che si onora

Il suo devotissimo
Fedele Lampertico.

Al conte CAMBRAY-DIGNY

SENATORE DEL REGNO

ROMA.

PARTE I

LO STATUTO.

CAPO I.

STATUTO DEL REGNO. ANTICHE ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE. COMUNI. PROVINCIE.

La libertà presso gli Inglesi plasmava coll'esercizio secolare i poteri pubblici, consuetudini, leggi, giudizi, tutta insomma la vita pubblica. Presso di noi, nell'età delle preponderanze straniere, si erano spezzate non solo e dimenticate le tradizioni dell'età dei Comuni, ma inoltre erano cadute da gran tempo in desuetudine quelle forme rappresentative di cui si eran serviti i principi per trarre danari dai popoli. All'avvenimento dei nuovi tempi non mancarono di coloro i quali avrebbero voluto che si desse tempo alle riforme di preparare terreno adatto ad una costituzione conforme all'esperienza propria ed al genio della nazione. Prevalse l'urgenza di non lasciarsi vincer la mano. E già sin dall'11 febbraio 1848 si era promulgata pel Reame delle Due Sicilie la Costituzione, e sin dal 15 febbraio promulgato pure la Statuto della Toscana, senza più adottando il governo rappresentativo nel modo e forme con cui il governo rappresentativo inglese era stato inteso e applicato nel continente. Il 4 marzo 1848 si pubblicava lo Statuto degli Stati Sardi, destinato ad essere lo Statuto del Regno d'Italia.

Lo Statuto era stato invero promesso da Re Carlo Alberto fin dall'8 febbraio, e dal Granduca di Toscana venne

annunciato il giorno che ne era giunta in Firenze la notizia, cioè l'11. In Toscana bensì lo Statuto potè essere promulgato subito dopo, e questo perchè sin dal 31 gennaio si era istituita una Commissione per la riforma della legge sulla stampa, e per la riforma della Consulta di Stato, e la Commissione avea condotto i suoi studî a tal punto, che quando si conobbe la disposizione del principe a dare « un compiuto sistema di governo rappresentativo » [1] il lavoro già allestito ebbe quella più formale che sostanziale trasformazione. [2] Re Carlo Alberto si è risoluto di dare lo Statuto dopo il Consiglio di conferenza tenuto a Torino il 7 febbraio, di cui dobbiamo al barone Antonio Manno il prezioso documento. [3] Vinte oramai le esitanze, e annunciate il giorno dopo le politiche istituzioni che farebbero il « complemento delle riforme fatte », venne preparato non pure il resto dello Statuto, ma inoltre si pose mano alle leggi che lo Statuto rendea necessarie. [4]

La denominazione di Statuto, oltrechè essersi adottata per la Toscana, richiama il pensiero agli Statuti costituzionali del primo Regno d'Italia, il primo dei quali pubblicato il 19 marzo 1805, il nono ed ultimo il 15 marzo 1810: i quali però non costituiscono altrettanti Statuti per tutto intero l'ordinamento dei poteri pubblici, ma ciascuno prov-

[1] Parole del proemio dello Statuto della Toscana.

[2] Lettera di Gino Capponi a Cesare Balbo, 26 febbraio 1848; il Capponi era uno dei cinque che costituivano la Commissione, e scrisse il proemio dello Statuto: V. « Lettere di Gino Capponi, e di altri a lui », raccolte e pubblicate da ALESSANDRO CARRARESI, volumi IV, Firenze, successori Le Monnier, 1882-85, vol. II, pag. 378; V. inoltre pag. 370.

[3] « La concessione dello Statuto, notizie di fatto documentate, raccolte dal barone Antonio Manno ». Pisa, tipografia F. Mariotti, a cura dell'Associazione liberale « Vittorio Emanuele ».

[4] Ivi, p. 25 e seg.

vede ai varî oggetti che entrano nel quadro d'uno Statuto costituzionale.[1] Richiama ancora alla mente lo Statuto costituzionale di Giuseppe Napoleone, Re di Napoli e di Sicilia, dato in Bajona li 20 giugno 1808, integrato dallo Statuto costituzionale, dato in Bajona il 15 luglio 1808, di Napoleone, che chiamava al trono di Napoli e di Sicilia, in causa dell'avvenimento del fratello Giuseppe Napoleone al trono di Spagna e delle Indie, il cognato Granduca di Berg e di Cleves, Gioachino Murat. Nell'intimo però di alcuno dei consiglieri di Re Carlo Alberto, insieme a questi ricordi recenti o contemporanei, dovette essere presente il fatto degli Statuti generali promulgati nel secolo XIII dal conte di Savoia, per Savoia e Vaud, ai quali sembra non fossero estranei gli ordini dei nobili, dei borghesi e degli ecclesiastici, o l'atto delle franchigie, degli Statuti e dei regolamenti di giustizia dati dal Principe di Savoia col consenso dei tre Stati del Ducato di Aosta.[2]

Sino dal 1833, Re Carlo Alberto interrogando Giuseppe Manno sui progressi dei due reali Principi nella storia, ad un tratto, fermandosi e fissando il Manno con solen-

[1] Il primo di essi, 19 marzo 1805, per la Consulta di Stato; il secondo, 29 marzo, per la Reggenza, i grandi ufficiali del Regno, ed il giuramento; il terzo, 5 giugno, pei beni della Corona, il Vicerè, i Collegi, il Consiglio di Stato, il Corpo legislativo, l'Ordine giudiziario, il diritto di grazie, l'Ordine della Corona di ferro e richiamo alle Costituzioni di Lione; il quarto, 16 febbraio 1806, per l'adozione del Principe Eugenio; il quinto e il sesto, 21 marzo 1808, pel Senato consulente; il settimo, 21 settembre 1808, pei titoli e pei maggioraschi del Regno; l'ottavo, 15 marzo 1810, per la dotazione della Corona e gli appannaggi dei Principi e delle Principesse d'Italia; il nono, 15 maggio 1810, per la fissazione dell'appannaggio a S. A. Imperiale il Principe Vicerè d'Italia.

[2] Pag. 83, 330, 344 delle « Considerazioni storiche intorno alle antiche Assemblee rappresentative del Piemonte e della Savoia » per Federigo Sclopis. Torino, Paravia e Comp., 1878.

nità: « pensi, gli disse, seriamente alla migliore fra le Costituzioni per un paese come il nostro, e me ne scriva liberamente ». Corrispose il Manno all'invito del Re, ed espresse per iscritto il pensiero, che quando dalle riforme si dovesse passare ad una Costituzione, questa avesse quanto più possibile a riannodarsi alle tradizioni nazionali. Nella mente del Manno la Costituzione avrebbe dovuto, non già creare artificiosamente una rappresentanza nazionale, ma ricostituire, per quanto i tempi consentissero, la rappresentanza nazionale storica. Ossia una rappresentanza composta delle rappresentanze varie d'idee omogenee, d'interessi comuni; in altre parole una rappresentanza di Stati, in correlazione coi diversi ceti, ordini, classi. Tanto che il Manno, non solo si sarebbe augurato, di che diremo più innanzi, un Senato costituito in tal guisa, ma a queste rappresentanze avrebbe dato parte pur anco nella Camera dei deputati.[1] Ed è questo il pensiero evocato nell'esame critico degli ordini rappresentativi nelle società moderne del P. Taparelli (d'Azeglio) col quale non contrapponeva alla rappresentanza parlamentare odierna l'antica per Stati, Bracci, o comunque si chiamassero; non contrapponeva, cioè, alle nuove le antiche forme politiche, ma bensì cercava il principio rappresentativo in un organismo naturale, anzichè in un organismo fittizio. E l'organismo naturale ricercava pur sempre nella permanente diversità degli interessi sociali, e quindi nella rappresentanza dei ceti, da cui quelle antiche forme politiche aveano origine, con cui però non vanno confuse. Combatteva invece come fittizio l'organismo, su cui si fondano i governi rappresentativi odierni.[2]

[1] P. 24 « Brevi notizie di Giuseppe Manno, scritte dal figlio Antonio ». Milano, Vallardi, 1884.

[2] P. 130, v. II; Roma, 1854.

E ancora oggidì vi sono scrittori che giudicano erronea la teoria odièrna del governo rappresentativo, e che ricostruirebbero quello che essi chiamano: « le groupement des intérêts sociaux », come base naturale della rappresentanza nazionale. [1]

Lo Sclopis [2] metteva in luce con grande amore memorie e documenti delle antiche Assemblee rappresentative, ossia delle Assemblee in cui si erano in progresso di tempo raccolti gli Stati, che da tempi remoti, senza forma di comuni deliberazioni, estranei non erano alla cosa pubblica. [3] Certamente il restaurare gli antichi Stati sarebbe stato impossibile; lo Sclopis ne dichiarava il pensiero assurdo. [4] Lo Sclopis si limitava a desumere dalla partecipazione degli Stati alla cosa pubblica la perenne necessità di un governo rappresentativo qualsiasi, e a porre in luce gli interessi perenni, da cui sorgeva tale necessità e che hanno costituito e costituiscono l'oggetto e sollecitudine di tutti i governi rappresentativi. [5]

Da tali studî e ricerche però emergeva anche un altro pensiero, per cui le Assemblee rappresentative non vengono più soltanto a farsi vindici dei varî ceti, ordini e classi, ma rappresentano inoltre le varie regioni, e nello stesso tempo che si confondono colle classi, cogli ordini e ceti, custodiscono, per così dire, i lari domestici, si avvicinano alla provincia, al comune. Giovi ricordare che il Bunsen (è citato dallo stesso Sclopis) quando nel 1831, a

[1] V. Prins, professeur à l'Université de Bruxelles, « La démocratie et le régime parlementaire »; Bruxelles, 1884; ed autori ivi citati.

[2] Opera citata.

[3] Ivi, pag. 331.

[4] Ivi, p. 14.

[5] V. op. cit., introduzione.

Roma, facea parte della Conferenza europea e n'ebbe incarico di proporre gli articoli fondamentali per la riforma dello Stato Pontificio, non prendeva altrimenti le mosse che dalle antiche libertà municipali e provinciali. E ancora nel 1854, al ricevere il libro dello Sclopis sulle Assemblee rappresentative, concludeva: *pas de liberté constitutionnelle sans le* self government, *et pas d'administration libre sans des communes et des statuts provinciaux.*[1]

È il pensiero medesimo, in cui si era fermata da principio la Commissione, di che dicemmo più sopra, per le riforme in Toscana. Avrebbe prima desiderato che fossero costituiti i comuni e le provincie, e che si fosse lavorato poi sulla base vera che dà il paese, congiungendo in qualche modo i collegi elettorali ai comuni e alle provincie. Reputava insomma più vero, più pratico il costituire i comuni e le provincie, perchè da questi elementi uscisse una volta la rappresentanza nazionale, che non si credeva imminente. Eppure anche dopo che il pensiero di costituire la rappresentanza nazionale venne a soverchiare, si studiò di renderla possibilmente locale, restringendo l'eleggibilità poco oltre il luogo dove si esercita l'elettorato.[2] E non solo questo, ma il Capponi era d'opinione che solo quando si avessero i Consigli provinciali e dipartimentali si avrebbe la forma da cui sgusciassero gli uomini per comporre il Senato.[3]

È noto che avendo incontrato Emanuele Filiberto difficoltà e condizioni negli Stati d'Aosta, di Savoia e della Bressa ne'suoi disegni sul prezzo del sale, coll'editto 26 novembre 1560 vi diè parimenti corso, il che fu occasione

[1] SCLOPIS, op. cit., pag. 13.
[2] CAPPONI, « Lettere », vol. II, pag. 379.
[3] CAPPONI, « Lettere », vol. II, p. 405, 409.

e indizio certo della cessazione degli Stati generali. Sola la valle d'Aosta avea serbato le Assemblee de'suoi Stati. Nel Piemonte vi fu ancora una convocazione nel 1572 dei comuni e vassalli, ma sembra non si sien poi in fatto riuniti: e quanto agli Stati transalpini continuò il clero a tenere talora parziali riunioni, e poi anche queste cessarono.[1] Nè soltanto eran caduti in desuetudine gli Stati; erano inoltre scomparse le classi da cui eran formati. Quando i cittadini sono eguali davanti alla legge, quando il retaggio dei padri va equamente diviso tra i figliuoli, quando i privilegi si aboliscono, quando davanti alle nuove condizioni sociali cedono i pregiudizi dell'alterigia, quando si accomunano i connubî, come parlare di Stati? Cosicchè, allorchè nel Consiglio di Conferenza che precedette la concessione dello Statuto, il conte della Torre avea parlato dell'introdurre nelle Camere persone che rappresentino interessi particolari e corporazioni, come le università, il commercio, il clero, e citava ad esempio l'Inghilterra ove le varie corporazioni mandavano delegati proprî a rappresentarle in Parlamento, il conte Borelli opponeva che in una Camera elettiva ciò creerebbe privilegi contrari alla indole stessa della Camera, e il conte Sclopis che non si potea istituire la rappresentanza di corporazioni presso di noi non sussistenti.[2] E quanto poi ai comuni e alle provincie, se pure possono mai prendersi a fondamento degli ordini politici, come ci si poteva pensare se appena allora, ossia colla notificazione del 30 ottobre, si erano iniziate le riforme nell'ordinamento comunale e provinciale? Oltre che se in quei giorni avea gran favore nell'opinione pub-

[1] RICOTTI, «Storia della Monarchia piemontese», vol. II, p. 157-58. Firenze Barbèra, 1861.

[2] MANNO, «La concessione dello Statuto», cit., p. 20.

blica l'idea di fondare sulle costituzioni municipali i nuovi ordini politici deliberativi, andava però incontro a contraddizioni validissime. La combatteva il conte di Cavour nel *Risorgimento* e nella Commissione per la legge elettorale politica, e la combatteva perchè col costituire l'elemento municipale a base del sistema elettorale politico, si sarebbero trasformati i Consigli comunali in corpi politici. La nomina dei deputati per mezzo dei Consigli municipali, contraria agli interessi generali dello Stato, non sarebbe stata, a giudizio del conte di Cavour, meno dannosa ai veri interessi dei comuni: le qualità che si richiedono in un buon amministratore non essendo bastevoli per un uomo politico. [1] Il porre nelle franchigie municipali e provinciali il principio e il fondamento d'ogni libertà non era soltanto un'idea vagheggiata nel 1848, ma si è vagheggiata anche dopo, e ciò nei paesi che volean con ciò farsi scala al governo rappresentativo. Cosicchè avvi chi vede in esse un primo passo per conseguire poi gradualmente le libertà politiche, altri invece ne fa una parte integrante di tutto l'ordinamento dello Stato che si regga a governo libero. [2] Costituiscono dunque un periodo di transizione, di aspettazione, ed allora per lo più, anzichè acquetare, non fanno che ravvivare il desiderio, il bisogno del governo rappresentativo. Ovvero non sono che una parte degli ordini liberi, ed allora importa che serbino la loro indole, e che istituti che hanno diverso ufficio e suppongono diverse attitudini non vengano a confondersi ed alterarsi.

[1] V. l'opera monumentale « Lettere edite ed inedite del Conte di Cavour », raccolte ed illustrate da Luigi Chiala; « Della vita e dei tempi di Camillo Cavour », Torino, Roux e Favale, 1884.

[2] Gino Capponi, « Lettere », vol. III, p. 238.

CAPO II.

LO STATUTO DEL REGNO E LA CARTA DEL 1830.

Gli avvenimenti incalzavano, e d'uopo era devenire senz'altro al governo rappresentativo, nè si potea escogitarne combinazioni diverse da quelle, che si avean, per così dire, sotto mano nelle Costituzioni, con cui si era studiato d'introdurre nel continente il governo tradizionale nella terra classica della libertà. È però un errore il non ravvisare, come talvolta si è detto, nello Statuto del 4 marzo 1848, se non un plagio della Carta costituzionale francese del 14 agosto 1830. Identico ne è il principio, per cui due Camere partecipano insieme col Re all'esercizio della sovranità. Questo però non è un principio della Carta costituzionale francese del 14 agosto 1830 o di quella del 4 giugno 1814, con cui si era stabilito in Francia il governo rappresentativo, più che non sia il principio comune alle Costituzioni foggiate a imitazione dell'Inghilterra. Tanto è vero che in Francia vi hanno scrittori, che imputano a vizio di dette Costituzioni principalmente questo di essere per la Francia d'origine straniera, e perciò male attagliata all'indole dei Francesi.[1] Alquanti articoli della

[1] V. specialmente HÉLIE, « Les Constitutions de la France », Paris, 1880, e particolarmente p. 892.

Carta costituzionale francese del 1830 sono, è vero, riprodotti testualmente nello Statuto 4 marzo 1848. Tuttavia fra lo Statuto 4 marzo 1848 e la Carta costituzionale francese del 1830 vi sono differenze notevoli, alcune delle quali fanno palese negli uomini di Stato, che han compilato lo Statuto del Regno, un concetto direttivo proprio. È chiaro che con ciò non accenno alle disposizioni della Carta costituzionale francese, le quali si collegavano a condizioni proprie della Francia, come l'articolo 64 concernente le colonie, e che non trovavano posto in uno Statuto degli Stati Sardi, nè a disposizioni determinate dalle congiunture che avean condotto in Francia alla revisione della Carta 4 giugno 1814, ed alla nuova Carta del 14 agosto 1830, e che del pari non aveano applicazione alcuna in uno Statuto dato in congiunture affatto diverse. Tale l'articolo concernente le nomine di pari durante il regno di Carlo X, che l'articolo 68 della Carta annullava; e l'articolo 20, che dichiara la Camera dei pari parte essenziale del potere legislativo, articolo questo passato nella Carta del 1830 da quella del 1814, e affatto superfluo o diffidente, dopo che già l'articolo 14 attribuisce il potere legislativo al Re ed alla Camera dei pari non meno che alla Camera dei deputati. Ma poi lo Statuto 4 marzo 1848 contiene disposizioni che la Carta del 1830 non ha, distribuisce le varie parti della Costituzione con nuovo ordine, e si appalesa lavoro di nuovo getto. Basti por mente ai primi 23 articoli dello Statuto, i quali proclamata la religione dello Stato e la forma di governo stabiliscono le prerogative regie, la dotazione della Corona, l'ordine di successione al Trono e la Reggenza. Disposizioni concernenti il potere regio si trovano nella Carta del 1830 sparpagliate in capi diversi, come quelle concernenti la persona del Re,

il Re come capo dello Stato, ed il comando delle forze di terra e di mare, le dichiarazioni di guerra, i trattati; e le altre concernenti il potere legislativo esercitato dal Re colle due Camere, e la sanzione e promulgazione delle leggi spettante al Re solo, la dotazione della Corona (*liste civile*), nella Carta del 1830, hanno il loro posto nel capo « des formes du gouvernement du Roi ». Ma poi il diritto di convocazione delle due Camere e lo scioglimento della Camera dei deputati va a porsi nel capo della sola Camera dei deputati, il diritto di grazia in quello dell'ordine giudiziario, il giuramento del Re nei diritti particolari garantiti dallo Stato, e manca affatto tutto quello che concerne la successione al Trono e la Reggenza. È strano che questa omissione, a cui si è poi dovuto in Francia supplire alla morte del duca d'Orléans colla legge 13 luglio 1842, nella Carta del 1830 sia passata da quella del 1814, ed in cui era stata voluta dal Re Luigi XVIII. Tutto quello che concerne la famiglia del Re si era tenuto fuori e al di sopra della Carta costituzionale, come d'origine divina, di natura inalienabile e imprescrittibile, superiore alle leggi e alla volontà della nazione; [1] d'uopo era, come si esprimeva il signor de Fontanes, lasciare nell'ombra l'origine dei poteri, a fine di conservare a essi la loro antichità veneranda, e di non distruggerne il principio col volervisi troppo avvicinare! [2] Nel fatto però, è fuori di dubbio che le dette disposizioni ordinatamente raccolte e poste in fronte dello Statuto contribuiscono a porre in essere più compiutamente i caratteri costitutivi della forma di governo e la contraddistinguono da ogni altra, con cui

[1] Hélie, op. cit., pag. 251.

[2] Thiers, « Histoire du Consulat et de l'Empire », libro LIV, mai 1814.

ne abbia pure alcuni di comuni. E soprattutto poi contribuiscono a porre in rilievo il principio, per cui il potere regio dà, per così dire, la legittimità storica alle libertà popolari. Bene rammenteremo le sapienti osservazioni del Manno nell'occasione della legge di unione della Lombardia e città venete agli Stati Sardi nel 1848, sull'efficacia, la virtù e potenza, che il principio di un governo esercita sulle sue sorti, e sull'importanza di chiaramente affermarlo.

« La prima Carta francese aveva per fondamento il principio monarchico; la seconda aveva il principio popolare. Ebbene, per iscrollare il primo trono, fu necessario che il sovrano ponesse egli stesso la mano nel volume dei segnati patti nazionali, e ne lacerasse un foglio, ed anche allora, dopo un sì temerario attentato contro i diritti nazionali; anche allora la indignazione popolare avrebbe ammesso un pentimento; e un ministero cancellatore delle insensate ordinanze di luglio avrebbe restaurato la restaurazione. Anzi la restaurò in qualche maniera la nazione stessa; perchè una dinastia monarchica novella veniva surrogata all'altra. Tanto era possente il principio che aveva in prima servito di base allo Statuto!

« Ben diverso avvenne nella seconda caduta. Luigi Filippo avea rispettato la Carta o almeno avea rispettato quella lettera della Carta, la quale, nelle cose politiche come nelle religiose, uccide talvolta e non vivifica. Egli era inviso alla nazione, era inviso il suo ultimo Ministero per infedeltà di politici consigli, per ignobilità di politici espedienti. La sovranità popolare, la quale avealo innalzato al seggio reale, appena ebbe il tempo di ammutinarsi, che già egli era balzato dal trono. Bastò il pretesto d'un banchetto, bastarono pochi fucili spianati contro all'animosa principessa, madre dell'erede al trono; bastò il grido *troppo*

tardi pronunziato nel Parlamento, per gittare a terra una dinastia che contava 17 anni di speranze, e per parecchi di essi molti anni di glorie personali. Così un principio fruttò che un sovrano mal accetto fosse rispettato fino ai termini estremi della pazienza popolare, ed anche allora fosse urbanamente ricondotto e quasi compianto. Coll'altro principio si abbreviarono gli indugi, e il sovrano non ebbe nemmeno tempo di essere posto da banda, perchè non altro tempo gli rimase che quello della fuga ».

La Carta del 1830 comincia dal « Droit public des Français », che nel nostro Statuto è il capo intitolato più propriamente *Dei diritti e dei doveri dei cittadini*, e con esso la Carta del 1830 si apre la via ai capi seguenti che trattano delle forme del governo del Re, della Camera dei pari, della Camera dei deputati. Lo Statuto del 1848 premette i principî fondamentali: Religione dello Stato, governo rappresentativo, governo monarchico, e descrive poi l'azione legittima di ciascun cittadino e dei varî poteri pubblici. Nel sancire i diritti e i doveri dei cittadini non distingue, come la Carta del 1830, diritti e doveri costitutivi di un diritto pubblico, e diritti e doveri garantiti dallo Stato; distinzione la quale farebbe credere che vi sieno diritti e doveri, i quali abbiano la ragione della loro tutela in sè stessi, ed altri, che non la trovino se non nel diritto positivo. Il debito pubblico, che nella Carta del 1830 è posto fra i diritti garantiti dallo Stato, viene nello Statuto del 1848 a collocarsi accanto alla proprietà, fra quei diritti, che hanno intrinseca la ragione della loro tutela da parte dello Stato. Lo Statuto in quella vece distingue i diritti e doveri dei cittadini da ordinamenti e da istituti pubblici, che la Carta del 1830 qualifica come diritti e doveri garantiti dallo Stato: milizia comunale o guardia

nazionale, bandiera dello Stato, ordini cavallereschi, nobiltà....., dando a queste disposizioni il titolo di disposizioni generali.

La Carta di Francia per ciascuna delle due Camere ripete disposizioni eguali, lasciando il dubbio se le ripeta colla identica portata, e a proposito d'una delle due Camere dà disposizioni concernenti e l'una e l'altra di esse, od anzi le due Camere e il Re. Riproduce così per la Camera dei deputati la disposizione già data per la Camera dei pari, quanto alla pubblicità delle adunanze, ma colla facoltà delle adunanze segrete quando se ne faccia domanda da cinque deputati, e induce quindi il dubbio, se questa facoltà sia solo propria della Camera dei deputati o comune alla Camera dei pari. E nel capo della Camera dei pari dispone per la convocazione contemporanea delle due Camere, nel capo della Camera dei deputati dispone, quanto alle petizioni dirette all'una o all'altra Camera, e quanto al diritto comune all'una e all'altra per la riscossione dei tributi, sotto la sanzione del Re.

Tutto ciò egregiamente evita lo Statuto nostro, riunendo le disposizioni comuni alle due Camere sotto un solo capo. Ed omette inoltre disposizioni d'indole affatto regolamentare come quella che per la Camera dei deputati dà l'articolo 39 della Carta del 1830, ossia che per l'esame delle leggi la Camera si distingua negli uffici (*bureaux*). Omette disposizioni proprie di una legge elettorale, quali l'articolo 35 della Carta del 1830 sulla elezione dei presidenti dei collegi elettorali e l'articolo 36 sull'obbligo che la metà dei deputati sia eletta fra gli eleggibili del dipartimento. In quella vece lo Statuto del 1848 afferma più nettamente alcuni principî o contiene disposizioni che rendono più netta e sincera l'indole d'un governo rappresen-

tativo. Per la Carta del 1830 la esclusione d'un mandato imperativo si deduce dall'articolo 46, come contraria alla libertà che la Carta riserva a ciascuna Camera di discutere e votare le leggi. [1] Per lo Statuto nostro, oltrechè desumersi da questa disposizione, comune alle due Camere, è raffermata con esplicito divieto fra le disposizioni particolari alla Camera dei deputati. Nello Statuto nostro pertanto si riproduce il divieto della Costituente, per cui non può darsi dagli elettori alcun mandato imperativo, e questo divieto si collega, siccome fa l'articolo 52 della Costituzione dell'anno III, al principio fondamentale della Costituente medesima, per cui il deputato rappresenta la nazione in generale, e non le provincie in cui venne eletto (art. 4). [2] E si provvede poi alla più ampia libertà di risoluzioni nelle due Camere, introducendo nell'articolo 55 la disposizione dell'articolo 41 della Costituzione del Belgio, per cui le discussioni si fanno articolo per articolo.

Meno ancora fondata è l'accusa, che si sia adottata in Italia collo Statuto del 4 marzo 1848 una forma di governo, la quale in Francia avea condotto alla Repubblica, e ancora più vi avea profondamente scosso i fondamenti dell'ordine sociale. Tale accusa attribuisce alla Costituzione una ben più grande efficacia, che Costituzione qualsiasi abbia in sè stessa mai. Non saremo tanto ciechi da negare l'influenza, che le forme di governo esercitano su tutto lo

[1] V. Hello, « Du régime constitutionnel », etc., ediz. di Bruxelles, 1849, § 5, sez. 1ª, capit. 3º.

[2] Loi 22 décembre 1789, art. 8. « Les représentants nommés à l'Assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c'est-à-dire, de la nation entière ». Art. 34. « .... la liberté de leurs suffrages ne pouvant être gênée par aucun mandat particulier ».

stato politico e sociale, ma nemmeno chiudiamo gli occhi a quell'influenza, che lo stato politico e sociale di un popolo esercita alla sua volta sulla stessa azione delle varie forme di governo. Coll'aprire al governo della cosa pubblica la via agli uni od agli altri, ai molti od ai pochi, la Costituzione evidentemente prepara il predominio d'opinioni e interessi, che ha azione immediata sulle leggi e che si risolve poi in un'azione diretta sulle condizioni morali intellettuali e politiche della nazione. Però non diversamente da quanto avviene nel mondo fisico, l'ambiente si modifica con azione più diffusa e più pronta dal basso anzichè dall'alto. E se nessuno negherà l'azione dei poteri pubblici, nessuno del pari negherà che questa nella sua origine e nei suoi principî sia determinata dalle condizioni politiche e sociali, dalle quali emergono ed alle quali attingono. Le cause dunque di corruzione, che avean condotto a ruina il Governo della Monarchia di luglio, si eran bensì manifestate nel governo rappresentativo, ma avean troppo più profonde radici nelle condizioni stesse della Francia. Il governo rappresentativo, che esce da uno stato sociale corrotto, contribuisce a corromperlo ancora più, ma ritrae esso medesimo il germe corruttore dal terreno, ove alligna la mala pianta. In Italia l'idea dell'indipendenza e in progresso di tempo dell'unità della patria era per sè stessa idonea a preservare per lungo tempo il governo rappresentativo da qualsiasi azione deleteria, ed a imprimervi valido impulso. Al che vuolsi ora por mente, poichè dimenticate oramai le difficoltà superate nella costituzione della Patria viene con ciò a mancare la forza, che più ha contribuito alla compagine nazionale. Il governo rappresentativo viene in tal guisa abbandonato a sè stesso, non rinnova le sue forze nei grandi avvenimenti che si preparano nella

concordia del sacrificio, si compiono in quella dell'entusiasmo; e non più si trova di fronte ai doveri sublimi de' periodi epici, ma alle necessità inesorabili d'ogni giorno ed al segreto commovimento d'una trasformazione sociale, di cui nessuno giunge a rendersi conto e che nessuno arresta.

Noi dunque non consentiamo in alcun modo con coloro, che si sarebbero augurata una forma di governo rappresentativo diversa, la quale meglio corrispondesse al genio italiano, la quale avesse qualche attinenza col passato e partisse da quei rudimenti di vita pubblica che si possedeano. In primo luogo, perchè, sia che ci compiacciamo nella semplicità o nei congegni d'una costituzione, che architettiamo nella nostra mente, queste costituzioni ci ricordano troppo l'opera del Sièyes, nè questo ricordo è tale da invogliarci; poi perchè i popoli, lungi dal darsi una forma di governo che sia propria ed esclusiva a ciascuno, in ogni periodo di storia ritraggono dai comuni elementi di civiltà una forma comune di governo, e questa per gli amici di libertà non era che la forma di governo rappresentativo, adottata collo Statuto. E poi su quale terreno fabbricare? Si parlava dei municipi, della loro energica vittoria latente. Ma quanto era legittimo che ai municipi si desse tutta l'importanza che loro compete nell'armonia delle forze della società politica, altrettanto la vita del municipio è affatto distinta da quella dello Stato. O, dove si sarebbero trovati nel passato gli elementi del nuovo ordine di cose? Nel libro d'oro di Venezia, nei portici di Genova, nelle imborsazioni di Firenze? E finalmente lo Statuto del 1848, specialmente colla legge elettorale che ne fu il complemento, e, bene si è detto, il fuoco vitale, non fu plagio della Costituzione francese. Dello Statuto, dicemmo. Rammentiamo che in Francia l'elemento popo-

lare era rimasto escluso dalla partecipazione alla vita politica: la condizione d'un gravissimo censo per l'elettorato e l'eleggibilità vi si era pertinacemente opposta. Parve aver segnati i limiti d'Ercole coll'abbassare il censo da lire 1000 a 500: nessun adito venne aperto alla capacità non censita. Per la legge elettorale negli Stati Sardi, l'eleggibilità universale, il censo per l'elettorato stabilito a 40 lire e per le provincie più povere a lire 20: la capacità ammessa in tutte le sue manifestazioni. [1]

[1] Pag. 331, Saggio terzo: Le costituzioni italiane del 1848, nel libro: « Dei principî del governo libero e saggi politici » di DOMENICO CARUTTI; Firenze, Le Monnier, 1861.

CAPO III.

IRREVOCABILITÀ E PROGRESSI.

Lo Statuto ritrae le sue origini bensì da autorità di principe, ma come Statuto e legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile. Lo Statuto si distingue così essenzialmente e dalla Carta *octroyée* del 1814, e da quella che si è detta la Carta *bâclée* del 1830. È noto che i Borboni, rientrando in Francia nel 1814, su nessun altro punto tennero fermo, quanto sul principio dell'*octroi royal*. Non vollero quindi in verun modo alla liberalità regia dare la santità d'un patto; e mantennero alla Costituzione il carattere di concessione, al quale essi un giorno avrebbero ricorso per loro rovina. Sapientemente lo Statuto 4 marzo 1848 venne dichiarato non solamente legge fondamentale, ma perpetua ed irrevocabile. Nel 1830 si è soppresso il preambolo della Carta del 1814, siccome quello che appariva *octroyer* ai Francesi dei diritti « che loro appartenevano essenzialmente ». [1] Collo Statuto 4 marzo 1848 si è lo stesso principe che toglie da sè ogni pericolo d'arbitrio, cosicchè il giuramento che il Re fa della Costituzione non è come nella Carta del 1848 un giuramento di cui il Re risponde non ad altri che alla sua coscienza, ma di cui risponde dinanzi al suo popolo.

[1] Déclaration de la Chambre des députés, 7 août 1830.

Tutto quello, che concerne il principio e la trasmission
del potere regio, nella Carta del 1814, come vedemm
era omesso. Importa però evitare il pericolo, che l'omis
sione che si fa come di cosa che si presuppone, sia pe
altri omissione di cosa che torna indifferente. L'omission
delle prerogative regie si è voluta dai Borboni per no
esporre il sostrato dell'edificio costituzionale all'erosione d
dente edace del tempo. Tali omissioni però corron pericol
di lasciare l'edificio costituzionale campato in aria, in guis
che altri neghino quello che gli uni presupponevano. L
Statuto venne dichiarato fondamentale: parola questa, ch
non solo è presa per titolo d'altre Costituzioni, come, a
esempio, la legge fondamentale di Guglielmo I pei Pae
Bassi, ma inoltre parola, la quale, particolarmente nelle tr
dizioni inglesi, esprime principî inconcussi, incontrovertibil
Deliberatamente adoperiamo termini generalissimi, perch
di tali principî si riscontrano non solo nel diritto pubblic
e costituzionale ma in ogni parte del diritto, e se ne r
scontrano di stabiliti bensì con leggi, ma di stabiliti inoltr
per via di diritto consuetudinario e di giurisprudenza. Cos
per esempio, nell'Inghilterra l'azione, con cui i giudici an
misero che si ricuperasse o riscattasse la disponibilità del
terre, rendendo inefficaci le leggi che la impedivano.
Si è nello Statuto del 1848, articolo 6, introdotta la limit
zione sancita dalla Carta del 1830, articolo 14, alla prer
gativa regia, per cui se il Re fa i decreti e regolamen
necessari per l'esecuzione delle leggi, non può sospender
l'osservanza o dispensarne. È noto che le ordinanze del 2
luglio 1830, che trassero a ruina Carlo X e la sua Cas
avean riformato la legge elettorale e la legge della stam

[1] HALLAM, « Const. Hist. », chapt. I.

in nome di quei poteri che l'articolo 14 della Carta del 1814 riconosceva nel Re come capo del potere esecutivo.[1] Quel potere dunque, che era riconosciuto nel Re per l'esecuzione delle leggi, serviva per sovvertirle: ed allegandosi che se si ponea mano alla legislazione non si voleva mutare gli ordini politici, ma consolidarli e renderli più immutabili,[2] si scalzava il principio fondamentale della Carta costituzionale attribuendo al Re solo un potere, anzichè esecutivo, più veramente legislativo ed anzi costituente. Era sostanzialmente l'arbitrio medesimo, che avea suggellato la condanna della Casa degli Stuardi, quando la facoltà di dispensare attribuita originariamente al Re a complemento d'una legislazione ancora povera e deficiente si volea convertita in un potere proprio del Re ed inalienabile, accanto e sopra del potere legislativo.[3] Con accorgimento pari alla lealtà la prerogativa regia non si è tenuta già fuori dello Statuto, ma ne è divenuta parte integrante. I diritti storici assumevano in tal guisa il carattere di diritto popolare, e in tal guisa la Corona assideva sè stessa su quella base, su cui essa medesima avea fondato le franchigie costituzionali. La irrevocabilità dello Statuto legava a queste indissolubilmente le sorti del Principe, in modo che l'attentare a quelle sarebbe oramai un attentare a queste. Fin dove può spingersi la preveggenza politica, se ne dee rendere altissima lode ai consiglieri di Re Carlo Alberto nell'avere intimamente consociato la fortuna del Re alle « larghe e

[1] V. il « Rapport au Roi justificatif des ordonnances sur la presse et les élections » nella « Collection des lois ».

[2] « L'art. 14 a investi Vostre Majesté d'un pouvoir suffisant, non sans doute pour changer nos institutions, mais pour les consolider et les rendre plus immuables ! ».

[3] Chapt. XIV, HALLAM, op. cit.

forti istituzioni rappresentative» con cui si intendeva di raddoppiare i vincoli d'indissolubile affetto fra il Re e la Nazione.

È strano a dirsi: quella aperta dichiarazione con cui lo Statuto si rendea irrevocabile, avea suscitato in sulle prime cagione di malcontento, torcendosi il senso di quella parola a significare immobilità. Così ne chiariva il significato vero e solo nel *Risorgimento* del 4 marzo 1848 il conte di Cavour: « I malcontenti alzano la voce al cielo contro la frase che dichiarava lo Statuto fondamentale ed irrevocabile della Monarchia, come se con ciò fosse tolta la via ad ogni futuro progresso e stabilito un sistema d'immobilità assoluta, contrario al buon senso ed ai bisogni delle società moderne. Una tale imputazione muove o da chi è affatto ignaro delle teorie costituzionali, o da chi cerca di suscitare, con falsi pretesti, pericolosi mali umori. Come mai puossi pretendere che il legislatore abbia voluto impegnare sè e la nazione, a non mai portare il menomo miglioramento ad una legge politica? Questo sarebbe voler far sparire il potere costituente dal seno della società, sarebbe privarlo dell'indispensabile potere di modificare le sue forme politiche, a seconda delle nuove esigenze sociali. Sarebbe un concetto talmente assurdo, che non potrà venir concepito da nessuno di coloro i quali cooperarono alla redazione di questa legge fondamentale. Una nazione non può spogliarsi della facoltà di mutare con mezzi legali le sue leggi politiche. Non può menomamente in alcun modo abdicare il potere costituente. Questo nelle Monarchie assolute è riposto nel sovrano legittimo; nelle Monarchie costituzionali il Parlamento, cioè il Re e le Camere ne sono pienamente investiti. Una tale sentenza è verità triviale per tutti i po-

poli che hanno una vera pratica del sistema costituzionale. È un assioma per tutti gl'Inglesi, che considerano l'onnipotenza parlamentare come articolo di fede. Lo sia pure per noi; e spariscano questi mal fondati timori, queste insussistenti inquietudini. La parola *irrevocabile*, come è impiegata nel preambolo dello Statuto, è solo applicabile letteralmente ai nuovi e grandi principî proclamati da esso, ed al gran fatto di un patto destinato a stringere in nodo indissolubile il popolo ed il Re. Ma ciò non vuol dire che le condizioni particolari del patto non siano suscettibili di progressivi miglioramenti operati di comune accordo tra le parti contraenti: il Re, col concorso della nazione, potrà sempre nell'avvenire introdurre in esse tutti i cambiamenti, che saranno indicati dall'esperienza e dalla ragione dei tempi. Ma se un tale potere sta nel Parlamento da noi dichiarato onnipotente, il Re solo non lo possede più. Un ministro che gli consigliasse di farne uso, senza consultare la nazione, violerebbe i principî costituzionali, incorrerebbe nella più grave responsabilità ».[1]

[1] Pagg. CCXVII, CCXVIII del volume V dell'opera: « Lettere edite ed inedite raccolte ed illustrate da Luigi Chiala; nuovi ragguagli e documenti sulla vita di Camillo Cavour ».

CAPO IV.

PLEBISCITI.

Le parole del conte di Cavour richiameranno le meditazioni nostre più da vicino. Qui importava di ricordarle siccome quelle che stabiliscono chiaramente il mutamento avvenuto nel principio di sovranità in base dello Statuto i poteri sovrani riuniti dianzi nel Principe esercitandosi per lo Statuto non più dal Re solo, ma dal Re e dalle due Camere, del Senato e dei deputati. Ed è il principio sancito coi plebisciti, coi quali per mirabile virtù di principe e popolo si è costituita l'Italia. Colla legge 3 dicembre 1860 è autorizzato il Governo del Re ad accettare e stabilire per reali decreti l'annessione allo Stato di quelle provincie dell'Italia centrale e meridionale, nelle quali si manifesti liberamente per suffragio diretto universale la volontà delle popolazioni di fare parte integrante della Monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II. Col reale decreto 17 dicembre 1860 vennero quindi dichiarate parte integrante dello Stato e della Monarchia costituzionale le provincie Napoletane; con regio decreto del 16 dicembre le Siciliane; con regi decreti del 17 dicembre le provincie delle Marche e le provincie dell'Umbria. E per simile plebiscito erano state dichiarate parte integrante dello Stato col regio decreto 22 marzo le provincie della Toscana e

col regio decreto 18 marzo le provincie dell'Emilia, ai quali regi decreti per le provincie della Toscana e dell'Emilia, come anteriori alla citata legge 3 dicembre 1860, si era data esecuzione con legge 15 aprile 1860. In seguito al plebiscito del 21 e 22 ottobre 1866 vennero similmente, con legge 4 novembre 1866, dichiarate parte integrante dello Stato le provincie della Venezia e quella di Mantova; ed al plebiscito del 2 ottobre 1870, con legge 9 ottobre 1870, Roma e le provincie Romane. Nella costituzione pertanto dell'unità della patria si son consociati non meno che nella promulgazione dello Statuto il diritto popolare e il diritto storico: « Il Regno d'Italia, bene dicea il deputato Boggio nella tornata del 16 aprile 1861 propugnando l'intitolazione degli atti del Governo nel nome di Vittorio Emanuele II, non è un fatto nuovo, salvo che nella sua forma estrinseca;... il fatto della costituzione del Regno d'Italia non è che il complemento d'una tradizione preordinata da secoli, d'una tradizione che si è manifestata in un numero infinito di atti da otto secoli in poi ». Ed il Carutti soggiungeva: « I popoli riveriscono istintivamente la tradizione storica, ed accolgono più facilmente, più sinceramente, i grandi mutamenti, quando li veggano iniziati, condotti e, vorrei dire, consacrati da un'autorità preesistente, non fabbricata nel fervor della lotta, posta fuori delle discussioni delle parti e delle fazioni stesse ». (17 aprile 1860).

Il conte Cavour nelle parole più sopra citate, dichiarando in quale significato lo Statuto è legge fondamentale ed irrevocabile, fa consistere essenzialmente l'irrevocabilità nel principio della sovranità, per cui il potere sovrano non è più solo nel Re, ma nel Re e nelle due Camere. E questo essenzialmente hanno affermato i plebisciti, col volere l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re co-

stituzionale e suoi legittimi discendenti.[1] Sono sostanzialmente identici gli altri plebisciti, proclamando l'unione alla Monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele,[2] l'unione al Regno d'Italia sotto il governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori.[3] Nel 1848 era in voga la parola ξυνικία delle antiche città dell'Attica,[4] nel 1860 quella di annessione od unione. La varietà di forme non altera la identità del pensiero: si voti l'unione[5] o l'annessione alla Monarchia costituzionale:[6] o si dichiari di volerne far parte[7] o di volere l'Italia una e indivisibile col Re costituzionale[8] od infine si dichiari l'unione al Regno d'Italia sotto la Monarchia costituzionale,[9] tutti i plebisciti esprimono una volontà sola: quella del governo costituzionale monarchico di Casa di Savoia. I due plebisciti ultimi, quello delle provincie Venete e di Mantova, e quello delle provincie Romane e di Roma, non solo esprimono, come già i plebisciti delle provincie Napoletane e di Sicilia, la successione al trono nella Casa di Savoia, che negli altri si compenetra nel posto che tiene il Re nell'ordine degli augusti suoi antecessori od anche solo nel nome augusto del Re, ma espressamente si riferiscono al Regno d'Italia, ed al Regno congiungono le sorti della Monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II e de' suoi successori. Altri plebisciti parlano senza più della Monarchia costituzionale del Re

[1] Plebisciti delle provincie Napoletane e della Sicilia.
[2] Plebisciti della Toscana, dell'Emilia, delle Marche, dell'Umbria.
[3] Plebisciti delle provincie della Venezia e di Mantova; e di Roma e delle provincie Romane.
[4] Appendice XI di Amedeo Peyron alla traduzione di Tucidide.
[5] Plebiscito della Toscana.
[6] Plebiscito dell'Emilia.
[7] Plebisciti delle Marche e dell'Umbria.
[8] Plebisciti delle provincie Napoletane e della Sicilia.
[9] Plebisciti delle provincie della Venezia e di Mantova, e di Roma e delle provincie Romane.

Vittorio Emanuele: quelli delle provincie Napoletane e della Sicilia, d'Italia una e indivisibile; gli ultimi, del Regno d'Italia. Queste varietà di forma non segnano che i diversi stadî attraverso i quali l'Italia, costituita in Regno, ha raggiunto il coronamento della sua unità. Ma in ciascuno di questi stadî è auspice costantemente una sola idea: l'idea del governo costituzionale, monarchico, monarchico nella famiglia del Re, che ha dato all'Italia l'indipendenza, la libertà, l'unità; del Re che esponendo sè stesso e la sua corona meritò il nome di *Re Galantuomo*,[1] e fu degno continuatore di quella Casa che mirabilmente ebbe la virtù di entrare con alacrità, e così con fortuna, nelle condizioni de' suoi secoli, continuatore del padre suo principalissimamente, Carlo Alberto il *Magnanimo*.

[1] E fu in quel turno di tempo che si udì la frase che poi diventò proverbiale, il *Re Galantuomo* (e cioè quando Massimo d'Azeglio fu presidente del Consiglio dei ministri, e siccome ell'è una frase che ha un grande significato, vale, credo io, la pena il dire com'essa abbia avuto origine).... Un dì l'Azeglio disse al Re: Ce ne sono stati così pochi nella storia di re galantuomini, che sarebbe veramente bello il cominciarne la serie. Ho da fare il re galantuomo? chiese sorridendo senza ridere Vittorio Emanuele. Vostra Maestà ha giurato fede allo Statuto, ha pensato all'Italia e non al Piemonte. Continuiamo di questo passo a tener per certo che a questo mondo tanto un Re quanto un individuo oscuro non hanno che una sola parola, e che a quella si deve stare. Ebbene, il mestiere mi par facile, disse Sua Maestà. E il Re galantuomo l'abbiamo, osservò l'Azeglio. Alcuni giorni dopo questa espressione si diffuse, pigliò voga, e non andrà mai perduta. Pag. 290, « Frammenti dei ricordi » di GIUSEPPE TORELLI in continuazione dei « Miei ricordi » di MASSIMO D'AZEGLIO, Milano, Carrara, 1870. La medaglia commemorativa della promessa dello Statuto, ha nel diritto: CAR. ALBERTUS A SAB. CARINIANI SARD. REX VII. - (Busto del Re Carlo Alberto, testa nuda, divisa militare, volto a sinistra). - Sotto: AL. ARNAUD FECIT. - E nel rovescio: MAGNANIMUS SPONTE LIBERTATES POPULO LARGITUR. - (Gruppo rappresentante Re Carlo Alberto in piedi sul trono in atto di consegnare lo Statuto alla figura allegorica del Piemonte, che gli sta davanti in piedi, con elmo in testa e colla mano sinistra appoggiata allo stemma di Savoja). - Nell'esergo: VI IDUS FEBRUARIUS MDCCCXLVIII. - Sulla linea dell'esergo: AL. ARNAUD ADINVENIT ET CAELAVIT. - Mill. 52.

Questa medaglia, che è riprodotta in italiano nell'opera di NICOMEDE BIANCHI « Le medaglie del terzo risorgimento italiano », Bologna, Zanichelli, 1881, mi viene cortesemente descritta dall'egregio collega, senatore Camozzi Vertova.

CAPO V.

FUSIONI E COSTITUENTI.

L'idea nazionale esercitò fortunatamente la sua poter
poggiando su fulcro saldissimo, quale si era il gover
libero costituito. Nelle unioni, che eran seguite nel 18
del Ducato di Piacenza, dei Ducati di Parma e Guastal
dei Ducati di Modena e Reggio agli Stati Sardi si era
espressi dei voti, nei quali si appalesava il dubbio c
nel divenire parte d'altro Stato ne avessero scapito
interessi ed il lustro di città e provincie che avean f
mato fino allora Stato da sè, e si esprimevano desid
sui modi idonei a ovviare questo pericolo. Nell'atto di p
clamazione del voto dei Ducati di Parma e Guastalla si
anche espresso il voto, che la Costituzione del nuovo Reg
si riformasse sopra basi più larghe: un voto simile, che
Statuto costituzionale sia il più largo possibile, si
espresso dalla provincia di Reggio.[1] Nelle leggi dell'unio
però, e per cui i Ducati di Piacenza, di Parma e Guastal
di Modena e Reggio sono divenuti parte integrante de
Stati Sardi nessuno di questi voti fu elevato a condizio
dell'unione medesima. Diversamente procedettero le c

[1] « Atti del Parlamento subalpino, documenti parlamentari, sessi
del 1848 ». Torino, 1855.

quanto all'unione della Lombardia e delle quattro provincie Venete, Padova, Rovigo, Treviso, Vicenza, e del pari poi quanto all'unione agli Stati Sardi della città e provincia di Venezia. Nella suprema necessità che l'Italia intiera sia liberata dallo straniero e all'intento principale di continuare la guerra dell'indipendenza colla maggiore efficacia possibile, come lombardi e come veneti nell'interesse di dette provincie, e come italiani per l'interesse di tutta la nazione, si era votata fin d'ora l'immediata fusione delle provincie medesime cogli Stati Sardi, semprecchè sulle basi del suffragio universale fosse convocata in quei paesi stessi, ed in tutti gli altri aderenti a tale fusione, una comune Assemblea costituente, la quale discutesse e stabilisse le basi e le forme di una nuova Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia. Il che passò come condizione nella legge 11 luglio 1848. Il concetto medesimo dei plebisciti, che poi han fatto l'Italia, non mancava invero anche nel voto delle popolazioni lombarde insieme alle popolazioni venete, che si trovavano libere dallo straniero: il concetto del governo costituzionale, monarchico, e colla dinastia di Savoia. Nella legge però del 1848 si stabiliva la convocazione di un' Assemblea costituente per dare a questa Monarchia costituzionale nuove basi e forme. Se la guerra dell'indipendenza avea urgentemente resa necessaria l'unione, questa necessità però è permanente, e condizione vitale d'indipendenza e potenza, come pure di adeguato svolgimento di tutta la vita nazionale. L'unità dello Stato nei plebisciti da cui è sorto il Regno non è tanto occasionale, quanto un sentimento, un intuito, una condizione d'interessi e necessità perenni. Col porre fuori di contestazione la Monarchia e la dinastia, la Costituente del 1848 si sottraeva, è vero, al pericolo maggiore: ma restava pur

sempre esposta ai pericoli delle deliberazioni sulle nuove basi e forme della Monarchia stessa. La sola incertezza, che con ciò creava, scuoteva intanto quella base salda di azione che è necessaria ad una nazione sempre, e soprattutto poi nei supremi cimenti. Maggiore sarebbe stato certamente il pericolo di rifiutare l'unione quando il Re e l'esercito erano al Mincio: prevalente appariva l'utilità di intanto ingrandire lo Stato, e la legge venne approvata da quelli stessi che più sarebbero stati alieni dalle Costituenti.[1] Nell'atto stesso, con cui si accettava la Costituente, si stabiliva una Consulta legislativa lombarda ed una Consulta legislativa veneta. Vi era in ciò il bene di mantenere distinto l'ufficio di un'Assemblea costituente da ingerenze legislative, e questo era un altro limite ad ogni possibile eccesso di potere e confusione d'attribuzioni. Ed Urbano Rattazzi, relatore in questa parte della legge per l'unione, « voi volete, diceva, che l'Assemblea costituente si racchiuda entro determinati confini, e si astenga da ogni atto legislativo, il quale sia al suo mandato estraneo. Ma come potrete lusingarvi che ciò si ottenga, se mentre sarà quell'Assemblea convocata, non vi resterà fuori di essa alcuna autorità legislativa? »[2] È vero: però vi era anche il pericolo, od anzi il danno, che in tutto ciò appariva meno intera, meno compiuta l'unità dello Stato. Nella relazione letta dal conte di Cavour nella Camera dei deputati il 2 ottobre 1860 in occasione della presentazione della proposta di legge per autorizzare il Governo del Re ad accettare e stabilire per reali decreti l'annessione allo Stato di quelle provincie dell'Italia centrale e meridionale, nelle quali si

[1] Lettera di Cesare Balbo al Re, p. 267. « Della vita e degli scritti del conte Cesare Balbo », di Ercole Ricotti. Firenze, Le Monnier, 1856.

[2] Pag. 84. « Documenti parlamentari, 1848 », vol. I.

fosse liberamente manifestata, per suffragio diretto universale, la volontà delle popolazioni di far parte integrante della Monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II e suoi successori, è detto: « I popoli verranno invitati ad esprimere nettamente se vogliono o no congiungersi al nostro Stato senza però ammettere alcun voto condizionato. Poichè, com'è ferma nostra deliberazione di non imporre l'atto d'annessione ad alcuna parte d'Italia, dobbiamo dichiarare con pari schiettezza essere nostro avviso che non si debbano ammettere annessioni subordinate ad alcuna condizione speciale. Ciò sarebbe dar facoltà ad una o più provincie italiane di imporre la volontà loro alle provincie già innanzi costituite, e d'inceppare l'ordinamento futuro della nazione introducendovi un vizio radicale e un germe funesto d'antagonismo e di discordia. Noi non dubitiamo d'altra parte di significare che il sistema delle annessioni condizionate da noi ripulso è contrario all'indole delle moderne società, le quali, se possono in certe peculiari congiunture ordinarsi convenientemente sotto forme federative, non ammettono più il patto deditivo, vera reliquia del medio evo, modo di unione poco degno di Re e di popolo italiano. Dopo tutto quello che d'impensato e di disperato avvenne nella penisola ognuno indovina che noi non siamo federalisti. Nè tampoco vogliamo essere *accentratori*, e lo dimostrano i pensieri espressi da noi intorno all'ordinamento amministrativo dello Stato. Nullameno non esiteremmo a preferire il sistema federale, o quello del compiuto accentramento ad un assetto politico, per cui le provincie, benchè unite sotto il medesimo scettro permanessero nelle più importanti materie legislative, autorità indipendenti dal Parlamento e dalla nazione ».[1] Cesare

[1] Pag. 244, vol, XI. « Discorsi parlamentari del conte di Cavour ».

Balbo, ministro, davanti alla preponderanza delle necessità dell'unione, avea vinto la propria contrarietà, e aderiva alla legge d'unione, ed insieme della Costituente.[1] Cesare Balbo, storico, nel registrare gli errori, che avean compromesso le grandi speranze del 1848, conclude dolorosamente, a petto di questo, ossia dell'errore della Costituente, esser nulla tutti gli altri errori d'allora.[2]

[1] V. lettera citata.

[2] Pag. 475. « Sommario della Storia d'Italia ». Firenze, Le Monnier, 1856.

CAPO VI.

COSTITUZIONE NAPOLETANA. REVISIONE DELLA COSTITUZIONE. CAMERA DEI PARI.

L'animo si ritempra nel ripensare alla storia del nostro risorgimento nazionale. Ma non è possibile qui tacere di altro Statuto, che, lunge dall'essere auspice di concordia, lasciò aperto fra Re e popolo l'abisso. Sino dal 29 gennaio 1848 Ferdinando Borbone, Re del Regno delle Due Sicilie, avea dichiarato la sua volontà di concedere una *Costituzione*, annunciando di aver dato incarico al Ministero di Stato di prepararla entro dieci giorni sulle basi seguenti: due Camere, una di nomina regia, o Camera di pari, l'altra elettiva, fondata sul censo, o Camera di deputati; unica religione dello Stato la cattolica; Ministri responsabili; guardia nazionale; stampa libera... La Costituzione fu pubblicata il 10 febbraio. L'articolo 86 riservava la facoltà di modificazioni di talune parti della Costituzione pei dominii di là dal Faro. Non andò guari, e gli animi si agitavano perchè la Costituzione senz'altro venisse riformata per le provincie Napoletane. La Costituzione napoletana, come quella poi degli Stati Sardi, era stata sanzionata irrevocabilmente. E già vedemmo, che nemmeno negli Stati Sardi gli animi si sono acquetati a confondere irrevocabilità e immobilità, ma a Napoli, non che riunirsi, come altrove, i partiti in quella speranza,

in quella effettuazione dello Statuto, già gridavasi non voler Camera dei pari eletta dal Re, non lo Statuto qual era, non giuramento a questo senza riserva.[1] Soprattutto si prendea di mira la Camera di nomina regia o Camera dei Pari. Nocque indubitabilmente anche il nome, che nella Carta del 1814 si era sostituito a quello di Senato, e adottato invece del nome di Camera Alta o altri simili, come più corrispondente all'antica Monarchia francese, e che si era mantenuto nella Carta del 1830 e colla legge 29 dicembre 1831 sulla Camera dei pari, ma a cui la stessa storia più recente della Camera dei pari in Francia non accrescea popolarità.

Noterò di passaggio, che il nome non sarebbe stato senza tradizioni proprie della storia italiana, anzi di quella stessa di Napoli.

Nell'antico Reame era conosciuto il nome di pari (*Pares Curiae*). Nei giudizi criminali o feudali contro i baroni o possessori di feudi, che rilevavano direttamente dalla Corona (*in capite Curiae*) o che erano registrati nei quaderni della Curia (feudi quaternati) dovevano intervenire come giudici altri baroni o feudatari di Stato pari al reo. Ciò fu stabilito dalla Costituzione *ut universis* dell'Imperatore Federico II e fu sempre osservato nelle cause celebri, di cui ci ha conservato memoria la storia. Così fu fatto nel giudizio dopo la congiura dei baroni del 1485, così in quello dopo la congiura detta del principe di Macchia nel 1701.

Le assise o udienze generali della valle d'Aosta, nelle quali si decidevano le liti di maggior momento e si promulgavano gli ordinamenti per l'esecuzione delle leggi, si componevano del sovrano, del cancelliere di Savoia, dei

[1] Balbo, « Sommario della Storia d'Italia », pag. 486.

membri del Consiglio residente col principe, dei pari, degl' impari o non pari, e dei consuetudinarî del Ducato. E pari erano i nobili, banderesi od anche semplici gentiluomini delle prime famiglie del Ducato, che ritenevano la qualità di pari come feudo maschile, cui di regola le femmine, tuttochè della stessa loro stirpe, non potevano succedere. La dignità rispondeva a quella dei veri pari della Curia, ossia giudici collaterali del Principe nell'esercizio della più elevata podestà giuridica. Quando si estinguevano famiglie di pari, il Principe surrogava altre in tal dignità, che avessero feudi nella valle e fossero congiunte colle famiglie di antichi pari.[1] Però questi stessi avevano forse origini straniere e a ogni modo non erano che una memoria storica, tanto che lo Statuto di Re Carlo Alberto assai provvidamente adottò la denominazione di Senato. Il significato di pari andrebbe cercato assai lontano nella storia della cavalleria, fra i compagni del Re, o nella storia feudale, fra gli investiti di feudo eguale, e quindi del privilegio di giudicarsi reciprocamente. Non è da questo privilegio, conservato nelle Costituzioni odierne, come lo Statuto del Regno, e per cui il Senato è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri (articolo 37), che il Senato ritragga l'autorità. E non giova la denominazione di ὅμοιοι, che esprime eguaglianza bensì, ma in qualsiasi classe, sia nelle prime, come nelle inferiori, quando è sparito il concetto di ὁμοιος τῇ ἀριστοκρατία, pari cioè, all'aristocrazia, in confronto dell'ὁμοιος τῇ ὀλιγαρχία, pari all'oligarchia, ὁμοιος τῇ πόλει, pari alla città.[2] E non penso che nell'istituire la Camera dei pari la Costituzione napole-

[1] Sclopis, op. cit., pag. 360, 361.

[2] V. Amedeo Peyron, appendice XI alla Storia di Tucidide, intitolata « Gli ὅμοιοι pari di Sparta ».

tana attingesse a memorie storiche lontane e nemmeno a memorie storiche vicine, come avea nella Costituzione di Sicilia del 1812, per cui il Parlamento si componeva di due Camere, l'una detta dei pari, l'altra dei comuni. Penso si sia seguìto l'esempio francese contemporaneo, o più veramente divenuto storico anch'esso.

Nelle provincie Napoletane varie ragioni concorrevano ad avversare la Camera dei pari, od in generale perchè si avversava una qualunque Camera, oltre quella de' deputati, o perchè si avversava la nomina regia. È noto che nel 1820, scoppiata la rivoluzione militare di Spagna, ne scoppiò una militare nel Regno di Napoli, vi proclamò, vi stabilì in fretta la Costituzione spagnuola del 1812, cioè la francese del 1792: un Re, come la epiloga e sentenzia Cesare Balbo, senza veto nè libertà di Re nè di cittadino: una sola Camera, una Commissione permanente nei recessi di questa, una così detta Monarchia con istituzioni repubblicane; la peggiore delle monarchie e delle Repubbliche; la forma di governo rappresentativo la più contraria a tutte le scienze rappresentative. [1] Era stata adottata questa Costituzione, e perchè, dopo la rivoluzione di Cadice, Ferdinando la avea giurata come infante di Spagna, e perchè le impazienze non avrebbero dato tempo a ordinare una Costituzione dai suoi principî. [2] Ma nel 1848 non si rammentava qual parte avesse tra le cagioni della caduta del reggimento costituzionale la scelta cieca e tumultuaria dello Statuto di Spagna, difettivo per vizi intrinseci, e non adatto nè ai popoli nè al Regno, [3] si rammentava soltanto come fosse caduto

[1] Balbo, « Sommario della Storia d' Italia », pag. 446.

[2] Colletta, « Storia del Reame di Napoli », libro IX, capo I.

[3] Colletta, ivi, libro X, capo I.

alla presenza nel Regno di esercito straniero: e si rammentavano i pregi, per cui il caduto Governo costituzionale si era compianto.[1] Si aggiunga la diffidenza del Re, e la sfiducia quindi in una Camera di nomina regia. Oltrechè difficoltà, che sono comuni a tutti i paesi in sui primi passi che muovono sopra nuove vie di governo, si trovavano più e più raggravate in uno Stato, in cui si doveva adattare l'ordinamento politico a doppio Regno, e diviso negli animi ancora più che dai flutti del mare. In un programma attribuito ad Aurelio Saliceti e Guglielmo Pepe, fatto correre per Napoli, erano, come primo punto, riservati pieni sovrani poteri alla Camera dei deputati per riformare lo Statuto sopra più larghe basi, e sospesa quindi la Camera dei pari. Formatosi il Ministero preseduto da Carlo Troya, nel programma del 3 aprile, si dichiarò, che dopo aperto il Parlamento le due Camere di accordo col Re avrebbero facoltà di svolgere lo Statuto, massimamente in ciò che concerne la Camera dei pari. Nella riunione preparatoria pertanto degli eletti deputati, tenuta in Monte Oliveto il 14 maggio, si propose che si giurasse bensì lo Statuto, ma inoltre le modificazioni e riforme che si sarebbero introdotte. Rammentiamo che questa era stata pure una preoccupazione grave del Parlamento del 1820, tanto che un deputato essendosi lasciata sfuggire dal labbro la domanda: « Questa assemblea è costituita o costituente? » non si parlò più di riforme, ma il *costituita* o *costituente* era il subbietto tumultuoso delle discussioni parlamentari. Riforme ne avea desiderato anche il Re, ma ricordandosi la Costituente di Francia e la Convenzione, era subentrato nel Re, nella Casa reale, nei Ministri e nel paese stesso lo sgomento.[2] Nel 1848 dunque

[1] Ivi.
[2] COLLETTA, libro IX, capo II.

i deputati parlavano di modificazioni e riforme: il Re non acconsentì: ne nacque la guerra civile. Si litigava qual differenza corresse fra lo svolgimento della Costituzione e le modificazioni o riforme: quello promesso nel programma del 3 aprile: queste non accettate dal Governo del Re. Ed in nome del Governo del Re si adduceva che l'espressione adoperata nel programma del 3 aprile lasciava ferme le concessioni fatte, le espressioni volute dai deputati accennavano a innovazioni: non si riferiva la prima se non a deduzioni, queste invece a mutamenti. Con reale decreto 15 maggio convocate per quello stesso giorno le Camere, il giuramento si era ridotto nei seguenti termini e cioè alla Costituzione quale sarebbe svolta e modificata dalle due Camere d'accordo col Re, massimamente intorno alla Camera dei pari. Oramai si era in guerra civile. Quello stesso dì i deputati, che si trovavano riuniti, ebbero intimazione di sciogliersi. E ancora prima che la Camera dei deputati si trovasse costituita, ed anzi prima che fosse adunata, il 17 seguente maggio, fu sciolta. Fatte le nuove elezioni, si convocò il Parlamento pel 1° luglio, ma, sorti nuovi dissidî, il 5 settembre si prorogò la sessione: riconvocato il 1° febbraio 1849, il 12 marzo fu sciolto. In mezzo a tutto ciò, d'uopo è ricordare che le cagioni le quali condussero le cose a sì triste fine, furono costituzionalmente due: l'una, la revisione della Costituzione; l'altra, la Camera dei pari. Costituzionalmente, diciamo: e ciò perchè questi sono stati bensì i punti su cui si è manifestato il dissidio, ma profonde ne erano le radici nel perturbamento degli animi, e questo principalissimamente per la diffidenza verso il Re, e perchè il Re non associava le sue sorti, come Re Carlo Alberto, a quelle della causa nazionale. Fermandoci soltanto ai punti su cui il dissidio era venuto ad affermarsi, oltre quanto abbiam detto del primo

di essi, ossia della revisione della Costituzione, completeremo questi ricordi storici quanto alla Camera dei pari. Perchè non fosse popolare, dicemmo: soggiungiamo, che alle grida: morte ai pari, abbasso la Camera dei pari, morte ai pari, viva la Costituente, corrispondevano nelle elezioni cartellini colla scritta: « morte ai pari, non pari ». E ciò sebbene col programma del 3 aprile, per quella prima volta volendo il Re raccogliere dal voto pubblico i nomi di coloro che si stimassero più degni di far parte della Camera dei pari, si fosse commesso a ciascun collegio elettorale di presentare un notamento di quelli che si stimassero tali nelle categorie indicate nello Statuto e ciò ad oggetto di scegliere per allora sulle dette note il numero di 50 pari. Questo formava il quarto capo del programma del 3 aprile, ed era seguìto dal quinto concernente lo svolgimento dello Statuto, massimamente quanto alla Camera dei pari. Non so se con ciò si intendesse rendere permanente quello che intanto era stato adottato provvisoriamente. Ma per quanto gravi sieno i detti due argomenti per sè stessi, e cioè la composizione d'una delle due Camere, e la revisione dello Statuto, non erano per il popolo napoletano se non le manifestazioni di difficoltà ben maggiori. Queste brevi notizie sopra detto momento storico in relazione a quei temi d'importanza costituzionale non saranno prive di applicazione nel corso di questo studio.[1]

[1] Quanto ai fatti, v. PIER SILVESTRO LEOPARDI, « Narrazioni storiche », Torino, 1856; NICOLA NISCO, « Ferdinando II ed il suo Regno », Napoli, 1880. Confr. SANTORO, « Storia dei precipui rivolgimenti politici accaduti nel regno delle Due Sicilie nel 1848-49, » Napoli, RUSCONI, 1850, pag. 176, « e lettera di Francesco Palermo », 1º giugno 1848, nelle lettere di GINO CAPPONI, volume II, pag. 405.

CAPO VII.

LA RISPOSTA DEL SENATO AL PRIMO DISCORSO DELLA CORONA.

Viene fortunatamente a riscontro una bella pagina della storia del Parlamento subalpino. Nel « progetto d'indirizzo » del Senato del Regno in risposta al primo discorso della Corona, letto dal senatore Manno nella tornata del 22 maggio 1848, si contiene questo capoverso: « Che se mai, a stabilire quella unità di dominio politico, dovrà il Re promuovere le annunciateci mutazioni nella legge, quantunque non tratte ad alcuna precisa sentenza, dichiara fin d'ora ch'egli avrà sempre in vista nel suo consentimento la potenza e la grandezza della Corona e la grandezza e fortuna dell' Italia ». Delle quali mutazioni nella legge, come conseguenza dell'ingrandimento dello Stato, avea parlato nei seguenti termini il discorso della Corona: « Se avviene che la desiderata fusione con altre parti della penisola si compia, si promuoveranno quelle mutazioni nella legge che valgono a far grandeggiare i destini nostri, a farci aggiungere quel grado di potenza, a cui pel bene d'Italia ci vuole la provvidenza condurre ». Le quali parole, auspici dei nuovi destini d'Italia, erano state accolte da « applausi prolungati ». Di quale legge il discorso della Corona non avea detto: però manifestamente si riferiva all'ordinamento dei poteri

pubblici, ed il pensiero va senza più alla legge costitutiva di essi, alla legge statutaria, alla legge per antonomasia. Al detto articolo, che era il 17, venne data nella tornata del 24 maggio lettura di un articolo addizionale che era proposto da parecchi senatori: primo sottoscritto il senatore Giacomo Balbi Piovera, seguirono i senatori Cesare Alfieri, Giorgio Doria, Domenico Serra, Giacomo Plezza, Stanislao Cordero Di Pamparato, Giovanni Antonio Amedeo Plana, Bernardo Carlo Mosca, Lorenzo De Cardenas, Francesco Ricci, Ignazio Pallavicini, Roberto D'Azeglio, Giuseppe Moris, Maurizio Luserna Di Rorà. L'articolo addizionale si esprimeva nei seguenti termini: « Il Senato, mentre riconosce essenziale al regolare andamento del governo costituzionale la conservazione di due Camere legislative, sente il bisogno di dichiarare che, se colle mutazioni di legge che il Governo intende proporre per portare il nostro paese a quel grado di potenza a cui pel bene d'Italia ci vuole la provvidenza condurre, si riputasse giovevole di venire a sopprimere i diritti personali accordati dallo Statuto ai membri che lo compongono, ognuno di essi lo deporrà con soddisfazione nelle mani del Re, dal quale al solo scopo e col solo desiderio di promuovere il maggior bene del paese e dell'Italia l'ha ricevuto ».

In seguito alle osservazioni, a cui detto articolo addizionale diede luogo, nella tornata del 25 maggio, a nome della Commissione il senatore Alfieri diede lettura della nuova redazione dell'intero paragrafo, nel quale pertanto all'articolo già proposto dalla Commissione si era incorporato l'articolo aggiuntivo: « Che se mai a stabilire quella unità di dominio politico dovrà il Re promuovere le annunciateci mutazioni nella legge, il Senato, quantunque non tratto per ora ad alcuna precisa sentenza, dichiara ch'egli

avrà unicamente in mira nelle sue deliberazioni la potenza della Corona, la libertà del popolo, la grandezza e la potenza dell'Italia; non mai le prerogative personali comunicate ai suoi membri dallo Statuto, che ognuno è pronto a deporre di tutto buon grado nelle mani del Re, dal quale al solo scopo e col solo desiderio di promuovere il maggior bene dello Stato e di tutta l'Italia le ha ricevute ». Notiamo: 1° che era stata già ritirata la prima parte dell'articolo aggiuntivo, concernente la conservazione delle due Camere; 2° che alla potenza della Corona si aggiunse espressamente la libertà del popolo. Si è fatta quell'omissione perchè non parve opportuna quell'enunciazione di principio, e si è fatta l'aggiunta, perchè il Senato non apparisse vindice soltanto delle prerogative regie. Non si sono esposte opinioni particolari sulle mutazioni desiderabili nel Senato. Soltanto si è espressa dal senatore Balbi Piovera opinione doversi la rovina della Monarchia francese alla facoltà indefinita di creare dei pari. Vuolsi però avvertire, che pel modo, con cui allora erano raccolte le discussioni, non si ha certezza, che il giornale, da cui son desunte, non abbia caricato la cosa.

Occasione di tali dichiarazioni era certamente data dall'ingrandimento dello Stato, tanto più che, come vedemmo, provincie le quali veniano allora ad unirsi agli Stati Sardi, esprimevano il voto che la Costituzione si riformasse sopra basi più larghe. Ed abbiam veduto che tali desiderî si son poi convertiti in condizione formale nella legge d'unione della Lombardia e delle provincie Venete. Però non pure dalle opinioni, che abbiam già riferite del conte di Cavour, ma dagli stessi documenti parlamentari appare che in fine era sentita comunemente questa necessità di mantenere la Costituzione in proporzione coi tempi. Il quale principio

costitutivo si riconosceva perenne [1] in guisa che come ebbe a dire tanto autorevolmente il senatore Manno, l'opera stessa di un'Assemblea costituente non avrebbe potuto sottrarsi alle necessarie od eventuali revisioni. [2] Questo principio costitutivo dunque non era riconosciuto occasionalmente, e solo in quanto l'ordinamento de' poteri pubblici avesse a proporzionarsi ad uno Stato più grande, ma bensì per necessità intrinseca ed inerente ai mutamenti nelle condizioni sociali. Non ne venivano definiti i limiti e modi: ma pur mettendosi innanzi avvedimenti savissimi, che devono presidiarne l'uso, non era disconosciuto, ed anzi era espressamente ammesso in sè stesso. Il marchese Alfieri quindi nel *programma* che pubblicò come presidente del Ministero addì 19 agosto, parlando dei municipî e delle provincie, e chiarendosi intanto disposto ad attivare quelle modificazioni, che ne ponessero gli ordinamenti in migliore armonia col sistema costituzionale, accennava che per la definitiva loro costituzione ragion voleva di attendere la riforma dello Statuto fondamentale.

[1] Discorso del senatore Giovanetti come relatore della legge per l'unione della Lombardia e provincie Venete, pag. 64. Discussioni del Senato, tornata del 6 luglio 1848.

[2] Ivi, pag. 58.

CAPO VIII.

POTERE COSTITUENTE. POTERE LEGISLATIVO.

Tra le varie forme di governo, la Monarchia costituzionale è quella che ha più forza interna e che perseverando identica può tuttavia accordarsi con tutti i progressi. È insita nella Monarchia costituzionale una tal forza, o, come direbbesi ora, potere costituente, per la quale le istituzioni che la compongono si emendano, si temperano, si svolgono e si conformano in una parola alle necessità de' tempi ed alle nuove condizioni, che sono un portato nell' immenso lavorìo intellettuale ed economico che ferve nel consorzio sociale. L'uso retto ed opportuno di questa facoltà o potere costituente mantiene ferme e rende durature le forme politiche, svecchiandole e ammodernandole. La modernità nelle istituzioni è un pregio, come è un pregio la loro antichità. Questi due pregi non possono mettersi insieme e ridursi in accordo armonico senza l'uso della facoltà alla quale alludiamo. Le nazioni virili come l'Inghilterra ci offrono un imitabile esempio del modo con cui si possa in una libera Monarchia, senza inconsulti o ciechi tramutamenti, attuare la legge della modernità [1] (se così possiamo esprimerci) con progrediente efficacia ».

[1] DOMENICO BERTI, « Di Vincenzo Gioberti riformatore, politico, e ministro ». Barbèra, 1881, pag. LXXXV, in prefazione a lettere del Gioberti.

Adoperiamo parole comunemente in uso e con significato bastantemente determinato. Distinguiamo cioè un potere costituente dal potere legislativo, e per potere costituente o costitutivo intendiamo quello concernente l'ordinamento dei poteri pubblici. Nell'età dei comuni, allorchè in un sol corpo si raccoglievano statuti e consuetudini, diritto privato e pubblico, amministrazione e diritto, *Costituto* ebbe significato più comprensivo: rammenteremo il *Constitutum juris et usus* di Pisa. Per Costituzione s'intende ora di preferenza l'ordinamento dei poteri pubblici o più specialmente quell'ordinamento dei poteri pubblici il quale dà norma all'esercizio della sovranità in modo certo e con idonee guarentigie dei diritti dei cittadini. Non s'intende di necessità, che sia scritta e tanto meno che sia tutta raccolta in un solo testo. È noto quanto si sia discusso in Francia se prima dell'Assemblea costituente la Francia avesse una Costituzione. A questa domanda risponde il Thiers coll'usata nitidezza, e cioè: se per Costituzione si intende un governo qualchesisia, e conseguentemente « toute espèce de rapports entre les gouvernés et le Gouvernement », certo che si può parlare della Costituzione del Regno di Francia anche prima del 1789. Non così quando si intenda per costituzione una costituzione tale « qui assurât la responsabilité des agens du pouvoir, la liberté de la presse, la liberté individuelle, toutes les garanties enfin qui, dans l'état social, remplacent la fiction de la liberté naturelle ».[1] E cita il discorso del Lally Tollendal, con cui investendo coloro i quali dicevano che la Costituzione vi era già, così li incalza: « Vous n'avez certainement pas de loi qui établisse que les états généraux sont partie integrante de la

[1] « Histoire de la Révolution Française », chap. 2, et note 3.

souveraineté car vous en demandez une.... vous n'avez pas de loi qui nécessite le retour périodique de vos états généraux, car vous en demandez une.... vous n'avez pas de loi qui mette votre sûreté, votre liberté individuelle à l'abri des atteintes arbitraires, car vous en demandez une.... vous n'avez pas de loi qui établisse la liberté de la presse, car vous en demandez une.... vous n'avez pas ou n'avez plus de loi qui nécessite votre consentement pour les impôts, car vous en demandez une.... vous n'avez pas de loi qui rende responsable tous les ministres du pouvoir exécutif, car vous en demandez une.... enfin, vous n'avez pas une loi générale, positive, écrite, un diplôme national et royal tout à la fois, une grande charte, sur laquelle repose un ordre fixe et invariable, où chacun apprenne ce qu'il doit sacrifier de la libertè et de la propriété pour conserver le reste, qui assure tous les droits, qui définisse tous les pouvoirs.... je borne ces détails que je pourrais étendre jusqu'à l'infini; mais si tous ces faits sont constants, si vous n'avez pas aucune de ces lois de que vous demandez, et que je viens de parcourir, ou si, en les ayant (et faites bien attention à ceci), ou si en les ayant, vous n'avez pas celle qui force à les exécuter, celle qui en garantit l'accomplissement et qui en maintient la stabilité, définissez-nous donc ce que vous entendez par le mot de constitution ». Leggi costituzionali dunque sono essenzialmente quelle, come in qualche costituzione si trovano definite, che determinano i limiti e le attribuzioni rispettive dei poteri politici, i diritti politici e individuali dei cittadini. [1] Costituzione è dunque il diritto pubblico interno, in quanto regola l'esercizio dei poteri sovrani, e contiene idonee guarentigie di quello, che le costi-

[1] Articolo 144 della costituzione portoghese.

tuzioni francesi chiamano *les droits publics* od anche *le droit public* dei cittadini, i diritti dei cittadini nelle loro relazioni col potere pubblico: eguaglianza davanti alla legge, equa ripartizione dei carichi pubblici, libertà individuale, libertà dei culti, libertà della stampa, rispetto delle proprietà.... Anche intesa in questo preciso significato, Costituzione non viene a confondersi con Statuto, e nemmeno cogli Statuti odierni, che pure han potuto dar forma di principî generali a norme di diritto costituzionale che si son venute formando colle antiche Carte di costituzione di comuni o d'altri corpi morali, e mediante statuti, leggi, e consuetudini. Uno Statuto non rimane pur sempre che una parte della Costituzione, la quale consiste non nello Statuto solo, ma e nelle leggi in correlazione con esso, e nell'applicazione e interpretazione che ne vien fatta, e quindi nei precedenti parlamentari, e nelle consuetudini, che non solo prima della promulgazione d'uno Statuto ma accanto e collo Statuto si tramutano in diritto. Si è detto dell'Inghilterra, che la legge comune, *common law*, anzichè in un Codice, in un *Corpus juris*, è custodita nel petto dei giudici che siedono nelle varie Corti di giustizia: « the common law of England is supposed to be in the bosom of the judges of the several Courts of justice ». La Costituzione d'un popolo è custodita non pure nel petto del Parlamento, e s'intende, come intendono gli Inglesi, Camere e Re, essendo il Re « caput, principium, et finis Parliamenti » (Blackstone), ma nel petto di tutti i cittadini. Depositaria della Costituzione è la Nazione.[1]

[1] Tutto ciò è assai bene chiarito nel primo degli « Studî costituzionali » di EMILIO BROGLIO, con dedica a Urbano Rattazzi, presidente della Camera dei deputati; Milano, Guglielmini, 1861.

CAPO IX.

L' ITALIA, LA COSTITUZIONE, IL RE.

La Costituzione dello Stato Sardo ha bastato, perchè mediante il concorso del Re, del Senato e della Camera dei deputati, ossia senz'uopo di costituente venisse proclamato il Regno d' Italia, e ne divenissero parte integrante i paesi d' Italia o soggetti già allo straniero o smembrati negli antichi Stati. Qui però l'atto *costitutivo* si è trovato immedesimato coll'atto stesso di unione, d'aggregazione, *d'incorporazione* nazionale. Il quale atto di unione ritrae origine e valore dai plebisciti, per cui venne a costituirsi l'unità d' Italia. Per quanto il trattato di pace 6 agosto 1849, approvato colla legge 22 gennaio 1850, avesse infranto l'unione della Lombardia agli Stati Sardi, e per quanto la Lombardia nel 1859 sia venuta a far parte dello Stato Sardo non già per l'atto di fusione del 1848, ma pel trattato di Zurigo, 10 novembre 1859, nessuno avea potuto infrangere la continuità morale e storica, per cui il patto del 1848, senza più, rivisse per diritto di postliminio. La condizione dell'Assemblea costituente era sciolta di diritto dacchè quei due lustri di nuova signoria straniera avean cementato l'unione della Lombardia agli Stati Sardi più assai di qualunque signoria straniera. Per la Lombardia finalmente ogni plebiscito diventava superfluo di fronte

a quella grande restaurazione del diritto nazionale, che nel proclama del 9 giugno 1859, entrando in Milano, il Re potè dire avvenuta mercè le vittorie delle armi alleate. Che anzi nei preliminari di pace, di mano dell' Imperatore dei Francesi, e che il principe Napoleone presentò all' Imperatore d' Austria, era scritto, che l' Imperatore d' Austria avrebbe ceduto i suoi diritti sulla Lombardia all' Imperatore dei Francesi, il quale, conformandosi ai voti delle popolazioni, gli avrebbe rimessi al Re di Sardegna. L'Imperatore d'Austria, dichiarando di non ammettere altro diritto che il diritto dei trattati, non volle che si parlasse del voto delle popolazioni, il quale il principe Napoleone dichiarava essere il voto dell'universale e quotidianamente attestato al Re di Sardegna e all' Imperatore dei Francesi da indirizzi delle magistrature comunali e provinciali. [1] Superfluo sarebbe stato del pari un formale plebiscito e pei popoli dei ducati, che senz'altre condizioni avean già dichiarato di volere far parte degli Stati Sardi fin dal 1848, e per quelli della Venezia, pei quali altri sette anni di dominio straniero non avean fatto che integrare il patto rimasto nel 1848 non compiuto e rotto. [2] Ma stabilita sin dai preliminari di Villafranca la creazione d'una federazione italiana, riconfermata nel trattato di Zurigo fra la Francia e l'Austria, riservati in questo fra le alte parti contraenti i diritti, non che del Gran Duca di Toscana, del Duca di Modena e del Duca di Parma, quella nuova manifestazione delle loro vo-

[1] NICOMEDE BIANCHI, « Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861 », vol. VIII, anni 1859-61. Torino, 1872, pag. 149.

[2] Ricorderemo l'atto di dedizione al Re, spedito dai municipi veneti dopo il trattato di Zurigo 10 novembre 1859 (v. tornata della Camera dei deputati 21 maggio 1861).

lontà divenia, da parte dei popoli dei ducati, necessaria. Ed una nuova manifestazione della volontà dei Veneti si rendeva necessaria in causa della dichiarazione fatta dall'Imperatore dei Francesi, di essere pronto a riconoscere la riunione delle provincie venete e di Mantova, all'Imperatore dei Francesi cedute dall'Imperatore d'Austria, agli Stati del Re d'Italia sotto riserva del consenso delle popolazioni debitamente interrogate. Per tutto ciò immedesimandosi, come dicemmo, l'atto di incorporazione e l'atto di costituzione del Regno d'Italia, la volontà nazionale di appartenere al Regno d'Italia, ed alla Monarchia costituzionale di Re Vittorio Emanuele II e suoi successori, manifestamente non dipende dall'ordine meramente costituzionale, poichè anzi si è l'atto d'unione che ne determina le condizioni vitali. In guisa che nessuna delle tre condizioni, che hanno formato oggetto dei plebisciti o dell'atto d'unione: l'unità del Regno, la Monarchia costituzionale, la Dinastia, può essere posta in contestazione senza che sia posto con questo in contestazione l'essere della patria. Le sorti della Costituzione si immedesimano così con quelle stesse d'Italia nostra, indipendente, una, libera. E noi portando il nostro esame più da vicino allo Statuto o legge fondamentale del 1848, divenuto lo Statuto del Regno di Italia, bene ci guarderemo dal compromettter comunque le vôlte reali di tutto l'edificio, e che portano inscritte le tre parole: Italia, Costituzione e Re.

Parve per un momento, che alla libertà dovesse condurre l'indipendenza, e la libertà all'unità. Ed in tale pensiero, scrittori efficacissimi dissuadevan gli animi, se non dal governo libero che era sorto auspice dell'indipendenza, dalla unità, temendo che con ciò ci saremmo distratti da quella, che è condizione prima, essenziale della vita nazionale. Quegli

scrittori stessi però non negavano, che il desiderio di riunita nazionalità non fosse già un desiderio espresso solamente da qualche scrittore in calce d'un suo libro, nè inventato da nessun uomo in particolare, ma più ancora di desiderio, opinione pubblica quasi dell'universale in Italia. Interrogate, dicea Cesare Balbo, che pure energicamente allontanava gli animi dalla seduzione dell'unità, quanti dall'Alpi ai due mari amano la patria o pensano ad essa; i più, i migliori quasi tutti risponderebbero a un modo: esser lor desiderio che fosse riunita tutta la penisola colle adiacenze, quanto è di lingua, schiatte e nome italiano in un sol regno italico che sarebbe certamente il più bel regno del mondo. Questo desiderio di riunita nazionalità è di tutte le nazioni. Preoccupate d'altro, esse non se ne rendono conto talvolta, ma vi tendono anche inconsapevoli. L'antichità non vi riuscì quasi mai; ma la cristianità più progredita travagliossi sempre perciò. Parecchie nazioni la posseggono. L'Italia non può se non almeno desiderarla. Questo desiderio di rado adempiuto, ma sempre cercato d'adempiere, è scusa degli Italiani amici de' Barbari se non degli imperatori, poi scusa dei Ghibellini antichi e moderni; scusa di Dante, di Machiavelli, e di tanti altri uomini erranti con essi; scusa delle ultime generazioni, e loro puerilità, stoltezze e quasi dicevo, fin delle scelleratezze e delle viltà repubblicane ed imperiali, fin degli stessi tradimenti parziali. In tutte le età della nostra storia, in tutte le condizioni della nostra patria, questo desiderio fu scusa a mezza almeno la nazione. Riconoscea finalmente, che apparire potesse sommo bene immaginabile il Regno Italico, quando si fosse potuto dire sommo bene possibile. [1] Ed il Balbo che non partecipava,

[1] CESARE BALBO, « Pensieri sulla storia d'Italia », libro I, capitolo XXI. « La più bella delle utopie ». Firenze, Le Monnier, 1858.

sebbene pure ammettesse che vi partecipasse la nazio
desiderio così naturale, universale, bellissimo, non
nunciava se non perchè sogno non adempiuto nella
passata, non probabile adempiersi in niun avvenire
prevedibile. Quelli stessi pertanto, i quali nella federazio
principi vedeano possibile, pratica la ricostituzione d'I
di nulla più si adombravano, che di quanto avesse
sciuta la divisione già sussistente, siccome quando
cilia si trovava a cimento di far causa da sè, e divi
Napoli: suggerivano di cogliere tutte le occasioni, in
Piemonte si ingrandisse degli Stati vacanti, ne saluta
con gioia ogni incremento anche piccolo, di una pun
un lembo di terra. [1] Eppure! La storia d'Italia amma
che dove noi credevamo di trovare un aiuto, nelle
razioni, nelle leghe, avremmo trovato non altro che il g
di nuovi pericoli, di nuovi ostacoli, di nuovi dissidî.
i migliori idraulici si formano dove più minacciosi i f
e come l'Italia ebbe i migliori scrittori della moneta p
tristi esperimenti avea fatto delle alterazioni mone
nessuno degli artificî, dei compromessi, degli accord
delle federazioni o leghe era nuovo all'Italia. Basta a
il Paruta, e ne saremmo maestri. Senza sforzo ci a
geremmo che non portan con sè, se non incertezze,
tezza, instabilità, gelosie, per condurre in fine a rottu
a guerra. Il fatto dell'unità, del quale la cagione pi
mediata siam soliti di riporre nei meravigliosi avveni
della storia contemporanea, si trovò avvalorato bensì
necessità presenti, come pure dalla grande trasforma
economica che si compiva abbattendo le antiche ba
d'ogni specie; avea però ben più profonde radici, come

[1] « Lettere di Gino Capponi » e v. intorno ad esse l'articolo della «
Antologia », serie 3, volume I, fascicolo 3.

naturale, storico. Questa che il Balbo stesso chiamava bensì utopia, ma la più bella delle utopie, era divenuta in vece, o se vuolsi, si era resa manifesta non solo come possibile ma come la sola possibile. Quella successione che ci piace talvolta stabilire non pure nell'ordine politico ma in tutti gli ordini intellettivi, e per cui ci conduciamo gradatamente da un'idea all'altra è sovente smentita nella realtà dei fatti, i quali vengono a intrecciarsi in guisa che non si riesce a discernere effetto e causa. Un'idea per volta darà, se vuolsi, indirizzo chiaro e fermo ai nostri propositi, ma purchè il predominio che esercita sulle nostre menti, non le tenga chiuse ed impreparate a quella grande contemporaneità in cui non si trova ad agire una forza sola, un'idea sola, ma collima un'infinità di forze e di idee. La libertà divenne molla potente dell'indipendenza, e l'unità guarentigia. Il fatto dell'unità parve anzi sì naturale, sì storico, sì necessario che ai plebisciti si sarebbero preferite senza più le annessioni. Il plebiscito infine non era esso medesimo che l'annessione; ma nel programma della Società nazionale italiana, propugnato da Daniele Manin, da Giorgio Pallavicini, e Giuseppe La Farina sin dal 1856, si preferiva alla manifestazione della volontà il compimento del fatto in guisa che quella vi fosse insita, anzichè questo ne fosse la conseguenza. E per tale ragione a *unità* la Società nazionale italiana avea sostituito *unificazione*, in modo che dalle sfere dell'astratto l'idea ne scendesse nel campo dell'attuazione. [1] Il diritto nazionale sovrasta a ogni altro giure e ne è il fondamento. In virtù di esso le varie provincie italiane non sono svelte, eslegi, indipendenti fra loro, nè quindi arbitre di far ciò che vogliono, ma col-

[1] Giuseppe La Farina, « Scritti politici », Milano, 1870.

legate insieme dal nodo, dai bisogni, dagli obblighi della nazionalità comune. La divisione politica dei varî Stati non soprastà, ma soggiace a questo vincolo, perchè l'una è opera arbitraria degli uomini, l'altro è legge immutabile della natura. [1]

L'idea di monarchia costituzionale richiama non solo l'idea di monarchia limitata ed è in contrapposto quindi a monarchia assoluta, ma inoltre di monarchia rappresentativa ed in cui i poteri sovrani si esercitano dal Principe e dai rappresentanti della nazione. Storicamente poi, e per quanto pure non fosse sgombro dagli animi il timore che la Costituente avrebbe messo in campo l'assemblea unica, la Costituzione, quale si è nel 1848 attuata nei varî Stati d'Italia, si fondava sulla sovranità del Re e di due Camere. Camere dei deputati e dei pari, per la Costituzione di Napoli; Consiglio generale e Senato, per lo Statuto di Toscana: Consiglio dei deputati ed Alto Consiglio, per lo Statuto degli Stati della Chiesa; Camera dei deputati e dei senatori per lo Statuto del Regno di Sicilia; Camera dei deputati e Senato per lo Statuto divenuto poscia lo Statuto del Regno d'Italia; in tutte insomma l[e] Costituzioni del 1848 la sovranità era attribuita al cap[o] dello Stato ed ai rappresentanti della nazione divisi in du[e] Camere, comunque denominate o formate. Questa si e[ra] la forma di governo, che gli Stati italiani aveano imita[to] dalla Francia, e che la Francia avea imitato dall'Inghilter[ra] ed è la forma di governo che si può dire anche oggidì [co]mune a tutti gli Stati costituzionali. È comune agli S[tati] federativi non meno che agli unitari per quanto pure ne[...] diverso l'ufficio, e quindi la Svizzera ha l'Assemblea f[...]

1 VINCENZO GIOBERTI, « Rinnovamento civile d'Italia », libro I, capit[...] e che il La Farina cita, pag. 141, tomo II, Op. cit.

rale composta del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati; gli Stati Uniti il Congresso, composto di due Camere, il Senato e quella dei rappresentanti (House of representatives). È comune agli Stati federativi repubblicani e agli imperi: l'Impero Germanico ha il Bundesrath, Consiglio federale o degli Stati, ed il Reichstag, rappresentanti del popolo: le delegazioni dell'Impero Austro-Ungarico escono dalle due Camere dell'Austria e dell'Ungheria. Ed infine è comune alle Repubbliche ed alle Monarchie: due assemblee ha la Francia, Senato e Camera dei deputati. Cercheremo le eccezioni nella Camera unica in Grecia, nella Skupchtina di Serbia? Non antecipiamo l'esame in cui dobbiam entrare dappoi; qui bastava questo cenno, perchè fermi l'oggetto del nostro esame medesimo. E cioè, posto fuori di contestazione, che il potere sovrano si eserciti dal Re e due Camere, noi porteremo il nostro esame sulle condizioni, in cui deve trovarsi una di esse, il Senato, verso l'altra Camera, Camera dei deputati, e verso il potere esecutivo, che appartiene al Re, e che è esercitato dal Re mediante ministri responsabili. L'organismo costituzionale partecipa quindi della simmetria della vita stessa dell'uomo, e che anzi riscontrata dapprima nei soli organi della vita animale e poi anche in quelli della vita organica assunse caratteri di legge generale. La presagivano gli antichi segnando una linea, che divide in due metà eguali e simmetriche il corpo umano; si voglia farne riscontro nei due emisferi cerebrali, o negli strumenti, che s'appaiano, del senso, del moto, del lavoro, o nel cuore, simmetrico in sè stesso.[1]

Nel 1866 il Re Vittorio Emanuele ad un suo ministro

[1] FLOURENS, « De la vie et de l'intelligence ». Paris, 1858, seconde partie « Coup d'œil historique sur l'étude analytique de la vie ». pag. 26 e seg.

diceva: « Ho potuto fare quel che ho fatto per la patria, anche perchè la mia Casa, antichissima fra le regnanti poteva dare al mondo la guarenzia d'una tradizione di secoli ».[1] Non abbiam qui a soffermarci sulle ragioni d'ordine generale, per cui l'autorità regia sopravvive alle cagioni stesse che ne han determinato le origini e ne trova cagioni nuove nelle condizioni sociali odierne. Questa tuttavia non ometto, la quale è più che mai vera, e che ci è posta innanzi da scrittore non sospetto di parzialità per la forma di governo monarchica. Ne do la citazione testuale: « l'action royale, habilement exercée, et sagement réduite à son indispensable office actuel pour le maintien matériel d'un ordre public souvent compris, finit par obtenir suffisamment, sous l'adhésion spontanée d'une masse essentiellement étrangère à de vaines agitations parlementaires, un véritable ascendant habituel, en vertu de sa constance et de sa concentration, sur les vues incohérentes de tant d'ambitions contradictoires, qu'apaisent aisément de nouvelles décompositions du pouvoir et de fréquentes mutations personnelles ».[2] Più mi piace soffermarmi sulle ragioni speciali, le quali hanno la loro più alta espressione nei plebisciti per la Monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II e de' suoi successori. Ricordammo più sopra il fatto storico argutamente osservato dal Re: però non so più se valgano quegli otto secoli di storia, o la storia che in pochi anni si è compiuta per opera principalmente di Vittorio Emanuele e che venne iniziata dall'augusto suo genitore. Non sarà facile a chi non visse in quel tempo

[1] « Il Re », studio di Desiderato Chiaves. Conferenze torinesi. Torino, Loescher, 1881.

[2] Comte, « Cours de Philosophie positive », tome sixième, pag. 336 e che il Chiaves cita.

l'immaginare quale entusiasmo salutasse il Re, unificatore d'Italia, ed il Re, iniziatore dell'indipendenza: era quello l'entusiasmo della gran madre, che raccoglie gli sparsi figli, questo l'entusiasmo del primo amore. Si sa, come vinte le armi piemontesi sul campo di Novara, Vittorio Emanuele Re abbia saputo mantenere al cospetto del Duce austriaco la dignità nazionale.[1] Ed un aneddoto, che non so come non sia ancora raccolto dalla storia nazionale, sia dato a me di narrare. Ritornava dal campo austriaco il Re con pochi compagni d'arme: uggioso il giorno, il cavallo stesso zoppicante: nessuno avea l'animo di parlare, quando il Re rivoltosi al conte Ottaviano Vimercati « e a voi, Vimercati, gli chiese, che potrò dare quando sarò Re d'Italia? » Il Vimercati soggiungeva, che, appena entrato in Lombardia dieci anni dopo, il Re tenne la parola.[2] La fede mantenuta alla causa dell'indipendenza e a'suoi popoli, e i grandi fatti compiuti bastano all'alta ragione storica dei plebisciti. Vincenzo Gioberti attribuisce a sè il vanto, già da altri dato a Cesare Balbo, d'avere formalmente esortato Carlo Alberto ad essere scudo e cavaliere d'Italia, e rammenta d'avergli rivolto fin dal 1845 nel *Primato* le gravi parole di Nicolò Machiavelli.[3] Questo bensì possiamo attestare che le parole di Nicolò Machiavelli sono il commento più vero dei plebisciti: « Non si deve adunque lasciar passare questa occasione, acciocchè l'Italia vegga dopo tanto tempo apparire un suo redentore. Nè posso esprimere con *quanto amore ei fosse ricevuto*

[1] Nicomede Bianchi, op. cit., vol. VI, pag. 134.

[2] Questo narrava a me il conte Ottaviano Vimercati, senatore del Regno, anno 1879, il che ebbi occasione di ricordare altre volte, ma qui ancora ricordo perchè eminentemente a suo posto.

[3] « Rinnovamento civile d'Italia », libro I, capitolo I.

in tutte quelle provincie che hanno patito per queste illuvioni esterne: con qual sete di vendetta, con che ostinata fede, con che pietà, con che lagrime. Quali porte se gli serrerebbero? Quali popoli gli negherebbero la obbedienza? Quale invidia se gli opporrebbe? Quale italiano gli negherebbe l'ossequio? » Non sembra di leggere, anzichè un vaticinio, una pagina di storia?

CAPO X.

LEGGE PER L'INDIPENDENZA DEL SOMMO PONTEFICE E LE RELAZIONI FRA STATO E CHIESA.

Non sapea il Balbo, e noi non sapremmo del pari, portarsi coll'immaginazione ad un tempo, in cui avesse a mutare la centralità della religione cattolica, e tal centralità potesse essere altrove che a Roma. [1] Non sapea poi immaginare possibile un Regno d'Italia perchè, soggiungeva: « anche tra quello dovendo durare, a creder mio fermissimo, la cristianità, durerebbe probabilissimamente ciò che non so come chiamare abitudine antichissima o necessità della cristianità, le possessioni temporali del Papa in Italia ». Per eventi certo straordinarissimi i fatti hanno oltrepassato non pure ogni lontana previsione, ma la preveggenza stessa più vicina: e sono ormai oltrepassati tre lustri, dacchè gli antichi Stati Pontificî fan parte del Regno, e tuttavia il Sommo Pontefice risiede in Roma. Si è però avvertito [2] che di fronte alla cattolicità non ci troviamo in quelle condizioni, che di recente son vedute desiderabili persino ad uomini giunti all'apice della loro potenza, e le buone nostre relazioni internazionali non bastano, perchè fra principi alleati ed amici non ci accada d'imbatterci in difficoltà che certo

[1] L. c. nei « Pensieri sulla storia d' Italia ».

[2] V. particolarmente JACINI, « I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia »

sarà lieto per tutti quel giorno in cui le avremo superate. Ma soprattutto dev'essere doloroso a noi cittadini, a noi uomini di governo, che non trovi applicazione in Italia quella partecipazione alla cosa pubblica, che con sì alti sensi e parola sapiente l'enciclica *Immortale Dei,* dimostrava non solo desiderabile, ma necessaria. « Potest alicubi accidere, ut, maximis iustissimisque de causis, rempublicam capessere, in muneribusque politicis versari, nequaqua mexpediat. Sed generatim, ut diximus nullam velle rerum publicarum partem attingere tam esset in vitio, quam nihil ad communem utilitatem afferre studii, nihil operae: eo vel magis quod catholici homines ipsius, quam profitentur, admonitione doctrinae, ad rem integre et ex fide gerendam impelluntur. Contra, ipsis otiosis, facile habenas accepturi sunt ii, quorum opiniones spem salutis haud sane magnam afferant. Idque esset etiam cum pernicie coniunctum christiani nominis: propterea quod plurimum possent qui male essent in Ecclesiam animati; minimum, qui bene. Quamobrem perspicuum est, ad rempublicam adeundi causam esse iustam catholicis: non enim adeunt, neque adire debent ob eam causam, ut probent quod est hoc tempore in rerum publicarum nationibus non honestum; sed ut has ipsas rationes, quoad fieri potest, in bonum publicum transferant sincerum atque verum, destinatum animo habentes, sapientiam virtutemque catholicae religionis, tamquam saluberrimum succum ac sanguinem, in omnes reipublicae venas inducere. »[1] E nessuno, io penso, contraddirà che quel giorno in cui l'Italia si trovasse felicemente uscita dalla presente condizione di cose affatto speciale di

[1] Enciclica « Immortale Dei miserentis opus »; datum Romae apud Sanctum Petrum, die 1 Nov. an. MDCCCLXXXV.

fronte alla cattolicità, quel giorno, in cui di fronte alla cattolicità si trovasse, per così dire, nel diritto comune, non si troverebbe grandemente vantaggiata e negli ordini interni dello Stato e nelle sue relazioni internazionali.

Nei limiti di questo studio, alla domanda, [1] la quale concerne le guarentigie, che si contengono nella legge 13 maggio 1871, e soprattutto l'indole della legge, noi risponderemo collo stabilire in modo possibilmente esatto il carattere, che la legge ha pel nostro diritto pubblico, e che è il carattere di legge fondamentale. Noi non esitiamo a dir tutto il nostro pensiero: quanto alle guarentigie in sè stesse, se tutte le difficoltà fossero quelle che si sono addotte da celebrati scrittori, non solo mi parrebbe possibile, ma inoltre non arduo il darvi equa soluzione. Non fo che accennare a tutto ciò; perchè trascende i limiti di questo studio. Tali però mi sembrano tutte quelle, che vennero addotte quanto alla esecuzione dell'articolo 16 della legge delle guarentigie, concernente l'*exequatur* ed il *placet*, ed aggiungerò quelle per cui la dotazione dell'articolo 4, inscritta nel gran libro del Debito Pubblico, si lascia cadere in prescrizione. E nella supposizione poi, nella quale noi amiamo di porci; cadrebbero senza più tutte quelle difficoltà non di principio, ma di fatto, le quali ci sono rimproverate e per cui in due occasioni, all'avvenimento al soglio, e in occasione di canonizzazioni, Leone XIII non potè dalla loggia di San Pietro benedire il popolo di Roma, e nel popolo di Roma al mondo. [2] In tale supposizione ci rifugge dal richiamare

[1] « Le Pape est-il libre à Rome? » par Emile Olivier, de l'Académie française, seconde édition, Paris, 1882, e v. dello stesso autore « l'Eglise et l'Etat au Concile du Vatican », tom. I, pag. 371.

[2] Olivier, op. cit., pag. 4-5.

alla mente la notte del 13 luglio 1881, che per ogni buon cittadino il ricordare è più che dolore. La sentenza sui beni di Propaganda Fide ed altre, che qui non occorre di citare, han già fatto palese, che al legislatore è aperto un nobile campo per quella soddisfazione degli interessi religiosi, che, per niente lesiva dei diritti dello Stato, a nostra opinione fermissima per quanto contraddetta da volgari pregiudizi, è la prima ed essenzialissima condizione per una soluzione qualsiasi delle difficoltà di ordine politico. Accenneremo particolarmente a quelle sollecitudini che altri Stati hanno, e noi non abbiam potuto o saputo avere per quegli interessi religiosi, che per noi come per altri Stati si convertirebbero in vere forze economiche e politiche col far risuonare in altri lidi insieme alla parola di Cristo il nome d'Italia. A tale scopo mirava la proposta di legge del ministro mancini presentata, il 28 maggio 1885, al Senato, d'accordo coi ministri di grazia, giustizia e culti, della guerra, e della marina, per facilità ed incoraggiamenti a missioni, esplorazioni, e viaggi ed imprese di colonizzazione italiane.[1] Parimenti l'articolo 18 della legge 13 maggio 1871, l'articolo cioè, concernente la proprietà ecclesiastica potrebbe aprire la via a soluzioni eque per la Chiesa e che non possono in verun modo non tenersi dall'uomo politico in grandissimo conto.

Rifacendomi però da vicino a quello, che è veramente l'oggetto di questo studio, non mi dissimulerò certamente la difficoltà massima, che vien fatta alla legge delle guarentigie. « Une liberté qu'on peut retirer, osserva l'Ollivier, n'est pas une liberté, une indépendance subordonnée à une voix de majorité dans un Parlement n'est qu'une dépendance. L'in-

[1] Sessione 1882-85. Senato del Regno. Documenti.

consistence des Parlements mûs le plus souvent par des passions ou des calculs éphémères est si notoire que les législateurs prévoyants ont placé les Statuts fondamentaux hors de la portée de ces mains promptes à détruire. Et le Pape pour l'Église se montrerait moins exigeant que le législateur pour l'État, et la garantie jugée insuffisante à la stabilité d'une constitution nationale suffirait à l'établissement de la constitution œcuménique du monde spirituel! »[1] Sembra che l'Ollivier riponga le condizioni della stabilità in accordi internazionali; mi limiterò su questo punto, a ricordare in via semplicemente storica, che furono principalmente il cardinale Antonelli e Jules Favre, ministro l'uno del Sommo Pontefice, e l'altro della Repubblica francese, che hanno precluso l'adito agli accordi internazionali, che da principio si erano proposti.

Si legga tutto il capitolo VIII del libro *Rome et la République française* di Jules Favre (Paris, Plon, 1871), ed intitolato: « Proposition d'une conférence repoussée par le Gouvernement français ». Ci basti citare qualche brano dei documenti, che vi sono contenuti. Citerò dunque un brano del dispaccio di Giulio Favre il 26 marzo 1871 al signor Lefebvre de Behaine, rappresentante la Francia a Roma: « J'ai reçu de M. de Mosbourg (rappresentante la Francia a Vienna) la communication des ouvertures faites par M. de Beust (ministro degli affari esteri, cancelliere dell'Impero austro-ungarico) pour la réunion d'une conférence des puissances catholiques appelées à s'occuper de ces délicates questions. L'Italie paraît le désirer, et je le comprends. Je comprendrais moins qu'elle fût souhaitée par le Saint-Père. Dans l'état des choses, en effet, une conférence aura bien de la peine à ne pas consacrer le *statu*

[1] Op. cit, pag. 11.

quo au moins provisoire. Si le Pape y est représenté, il soulèvera forcément la question du pouvoir temporel. On lui répondra par un refus de s'y engager, et toute autre discussion deviendra impossible. D'ailleurs, cette discussion secondaire touchant au *modus vivendi* de la papauté et de la royauté italienne, serait pleine de difficultés inextricables. Chaque pas fait dans la voie où il faudrait s'aventurer, révélerait l'incompétence des diplomates nécessairement amenés à régler des matières de discipline religieuse. Si la conférence se borne à déclarer dans un protocole que la liberté spirituelle du Saint-Père doit être garantie, et qu'elle comporte la plénitude de son autorité pontificale, elle ne lui donnera qu'un concours purement sentimental, c'est-à-dire à peu près stérile. Si elle va plus loin, elle entreprend une œuvre qui me paraît impossible. D'ailleurs où sera la sanction? Comment prévoir et surtout apprécier toutes les compétitions que soulévent ces intérêts subtils autant que respectables, et auxquels on ne peut toucher sans provoquer des susceptibilités et des passions rédoutables? » Insomma Jules Favre non avrebbe accettato la conferenza che per gli istituti religiosi collocati sotto il patronato delle potenze. Non dissimile avviso espresse al rappresentante di Francia il cardinale Antonelli. L'idea della conferenza era partita la prima volta da Gladstone, venne più tardi raccomandata ancora una volta al Beust dal signor De Bray (ministro degli affari esteri in Baviera), e questa volta a nome del Bismarck, e anche questa volta non fu fortunata di migliore accoglienza.

Ma la stabilità maggiore, di cui un Governo può farsi mallevadore, è la stabilità, ch'esso medesimo dà alle leggi fondamentali sue proprie, ed è questo il carattere, che come dicemmo, la legge delle guarentigie ha nel nostro

diritto pubblico. Non sono gli accordi o leggi che dieno stabilità alle relazioni di diritto pubblico, a cui danno norma; sono le relazioni conformi alla natura o necessità delle cose, che danno stabilità alle leggi od accordi, in cui trovino la loro espressione. Le relazioni fra Stato e Chiesa regolate nel Concordato del 1801 fra Pio VII e il Governo di Francia, per quanto turbate subito dopo dalle leggi organiche e per quanto sembrino in pericolo di trovarsi spezzate, hanno sopravvissuto a forme diverse di governo e a principî di governo diversi. Certamente non si può ripromettersi stabilità maggiore di quella che concedono le umane previsioni per un certo corso di tempo. Però allorchè una legge vien pressochè immedesimata colla legge costituzionale, od anzi coll' atto stesso, che compie l'unità nazionale, oseremmo dire, che a quella legge si dà tutta quella stabilità che si può avere nella costituzione stessa dello Stato.

Proposto dal Ministero dell' interno con nota del 19 febbraio 1878 al Consiglio di Stato il quesito, se la legge del 13 maggio 1871, detta delle guarentigie, faccia parte delle leggi fondamentali dello Stato, il Consiglio di Stato pronunciava questo gravissimo parere, le cui conclusioni vennero affermate dal Governo del Re in documenti internazionali, e dal Parlamento non vennero mai contradette.

Ha dunque il Consiglio di Stato considerato, che nel decreto reale del 7 ottobre 1870, col quale venne accettato il plebiscito dei Romani, e che fu poi convertito nella legge del 3 febbraio 1871, si determina all'articolo 1 che Roma e la provincia romana fanno parte integrante del Regno d'Italia; all'articolo 2 che il Sommo Pontefice conserva la dignità, la inviolabilità e tutte le prerogative personali di

Sovrano, e all'articolo 3 che con apposita legge verranno sancite le condizioni atte a garantire anche con franchigie territoriali l'indipendenza del Sommo Pontefice e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede;

Che la legge promessa nel citato articolo 3 del decreto regio del 7 ottobre 1870 è per l'appunto quella che porta la data del 13 maggio 1871 e che fu detta delle guarentigie;

Che questa legge non ha punto carattere di convenzione internazionale, dacchè fu spontaneamente e liberamente fatta dal potere legislativo nazionale e vuol essere risguardata come una legge interna dello Stato;

Che nel tema di determinarne il carattere e l'importanza e di qualificarla, se si bada all'origine sua, ai fatti che la precedettero e determinarono, alle dichiarazioni emesse in proposito dal Governo del Re in documenti diplomatici pubblicati e rassegnati al Parlamento, al tenore delle relazioni con cui venne dal Ministero presentata ai due rami del Parlamento e di quelle altresì con cui le rispettive Commissioni parlamentari la raccomandarono ai suffragi delle due Camere, non meno che all'indole della solenne discussione che ne seguì, risulta ch'essa è una legge interna dello Stato intesa altresì a produrre effetti che ne varcano i confini, in quanto che l'indipendenza del Sommo Pontefice, capo della Cattolicità, e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede che essa legge assicura, sono una guarentigia pei cattolici di qualsivoglia Stato estero, che essi non incontreranno impedimenti o vincoli nelle loro relazioni col Sommo Pontefice e con la Santa Sede;

Che da ciò si rileva, non solo essere questa una legge di natura affatto speciale e che per gli effetti testè indi-

cati ha un suo proprio carattere, onde va distinta da qualunque altra legge; ma che essa, sia pel suo soggetto, sia per gli interessi universali che mirò a garantire a tutela di un grande interesse nazionale, è legge di diritto pubblico interno di somma importanza politica;

Che anche guardata sotto l'aspetto di legge dello Stato, dappoichè regola le relazioni del potere dello Stato coi cittadini, colla società religiosa e colle autorità interne della società stessa, è legge di diritto pubblico interno, organica e di suprema importanza politica pel suo soggetto e pel suo scopo, poichè con essa si volle ridurre in atto ed organare l'applicazione del gran concetto della libertà sulla base della separazione della Chiesa dallo Stato, ossia delle materie spirituali dalle temporali; concetto che il conte di Cavour proclamava sin dal 1861 nella previsione del caso, che fosse per cessare il dominio temporale del Papato e Roma diventasse la Capitale del Regno d'Italia; concetto che ha man mano informata tutta la nostra legislazione; concetto che ha radice, come diceva quell'illustre statista nel suo memorabile discorso alla Camera dei deputati del 25 marzo 1861, in quei principî di libertà « che debbono far parte integrante del patto fondamentale del nuovo Regno d'Italia »;

Che da questa esplicita e solenne dichiarazione del conte di Cavour risulta che, colla introduzione e coll'applicazione di cotesto concetto della separazione delle materie spirituali dalle temporali e della libertà della nostra legislazione come patto fondamentale del nuovo Regno, si voleva creare una vera e solida garanzia della libertà e della indipendenza del Sommo Pontefice nell'esercizio del suo ministero spirituale all'estero, il quale scopo, per le cose dette sopra, risulta indubbiamente aver determinate la presentazione e l'approvazione di questa legge;

Che se ad altra legge oltre allo Statuto costituzionale, che dal suo magnanimo padre fu detto *La legge fondamentale della Monarchia*, può attribuirsi una tale qualificazione, non sembra dubbio che sia da attribuirsi alla legge di cui si tratta;

Esprimeva pertanto avviso che la legge del 13 maggio 1871, detta delle guarentigie, sia una legge di diritto pubblico intorno dello Stato delle più importanti, ed una legge organica e politica; e che nel senso delle considerazioni sovra esposte, possa essere qualificata come legge fondamentale dello Stato.

L'Ollivier si colloca per un momento in una supposizione che vien fatta dal Minghetti nel libro *Chiesa e Stato.*[1] E si domanda se la legge delle guarentigie andrebbe fra le sferre quel giorno in cui gli Stati cattolici, o i quali hanno sudditi cattolici, abbiano smesso il sistema giurisdizionale. Ci sembra avere chiarito che non si fonda su questo la legge delle guarentigie, e perciò avrebbe la sua ragione d'essere anche quando si fosse compiuta dovunque la separazione della Chiesa e dello Stato. Per quanto variino le relazioni fra Chiesa e Stato, non sapremmo però immaginare i popoli cattolici disposti a far getto delle prerogative per cui il Sommo Pontefice sia indipendente al cospetto di tutto il mondo. E non sapremmo ciò immaginare, perchè ci converrebbe raffigurarci la cattolicità diversa da quello che è. Possono variare i modi per porre fuori di contestazione queste prerogative, ma non venirne meno pei cattolici la necessità. Vegga quindi l'Ollivier se il fondamento della legge delle guarentigie non sia indipendente dalle vicissitudini che possono subire le relazioni

[1] OLLIVIER, op. cit., pag. 17.

fra Chiesa e Stato da parte dei Governi, e se non sia assai più saldo, quando si faccia consistere in quello che i popoli cattolici possono bensì augurare che sia reso più compiuto, ma non si rassegnerebbero che abbia invece ad essere compromesso. Nella supposizione del Minghetti, per quanto anch'essa remota, la legge delle guarentigie costituirebbe pel Regno d'Italia un obbligo da cui potrebbe trovarsi un bel dì dispensato pel fatto degli altri Governi. Nel modo con cui venne a far parte del nostro diritto pubblico l'obbligo di riconoscere la persona del Sommo Pontefice come sacra ed inviolabile, le preminenze d'onore, l'assoluta libertà nel ministero spirituale, le immunità della legge delle guarentigie, costituiscono un obbligo perenne d'Italia verso sè stessa e verso i popoli cattolici.

CAPO XI.

LE LEGGI DI REVISIONE.

Nel discorso tenuto a Legnago l'ottobre 1881, il Minghetti, accennando alla riforma che si fosse proposta del Senato, e proponendo l'obbiezione, che di questa guisa si altererebbe e si toccherebbe lo Statuto, soggiungeva: « Certo lo Statuto è cosa sacra sovrattutto per gl'Italiani, che per esso sono venuti da Torino a Roma, e per esso si sono costituiti ad unità e libertà. Ma lo Statuto non è immutabile; anch'esso è perfettibile. E sarebbe stolto in qualunque guisa porre un argine al progresso dello spirito umano. Anche l'Inghilterra, senza avere uno Statuto scritto, ritocca le sue leggi fondamentali per semplice voto del Parlamento. Credo che un'opinione assai rispettabile sia quella che reputa non doversi le modificazioni allo Statuto fare senza grandi cautele ben essendo evidenti e notevoli le differenze tra il modificare una legge sulla pesca o sulla caccia e lo Statuto fondamentale. E quando nelle costituzioni principali, direi anzi in tutte quelle di Europa, vi ha un articolo che prevede le modificazioni della Costituzione e vi ha un provvedimento a tale scopo, perchè l'Italia non potrebbe averlo? Perchè non si può determinare con una legge speciale le cautele, le quali assicurino che le modificazioni sorgano da vere necessità, che sieno matu-

ramente esaminate, spontaneamente votate, e ne prefiniscano i limiti, oltre i quali non sia possibile andare? » [1] Iniziare riforme statutarie è dato per la massima parte delle Costituzioni alle Camere, cui già spetta il potere legislativo. Però qualche Costituzione dichiara espressamente, che tale facoltà è comune alle Camere ed al Capo dello Stato: così in Francia posson promoversi e dalle Camere e dal Presidente della Repubblica. [2] Altre Costituzioni la riservano al Capo dello Stato, e se la danno alle Camere, la danno specificatamente, [3] od anche la riservano ad una sola delle due Camere. [4] La opportunità di rivedere leggi costituzionali vuolsi accertata con una deliberazione preliminare: solo se questa si pronuncia per l'opportunità, segue poi la deliberazione di merito. [5] E questa avviene poi da parte delle stesse Camere riunite, ovvero dalle Camere in una nuova legislatura. [6] La ponderazione delle risoluzioni si cerca inoltre in un intervallo pei varî stadî per cui dee passare la proposta come, per esempio, dove la deliberazione stessa preliminare non segue che dopo tre letture, col frapporre l'intervallo di sei giorni da una lettura all'altra. [7] Si richiede

[1] « Gazzetta di Venezia », 1° novembre 1881.

[2] Articolo 8 della « Loi constitutionnelle relative à l'organisation des pouvoirs publics », 25 février 1875.

[3] Per la Costituzione della Baviera, 26 maggio 1818, al Re solo; per la legge 4 giugno 1848 anche al Landtag, ma su oggetti specificati.

[4] Per la Costituzione d'Amburgo, 13 ottobre 1879, alla sola Borghesia; per quella del Portogallo, 29 aprile 1826, alla Camera dei deputati.

[5] Così in Francia, nel Belgio, nei Paesi Bassi.

[6] In Francia, dietro la prima dichiarazione « qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles », le due Camere si riuniscono in Assemblea nazionale e deliberano; nel Belgio, nei Paesi Bassi, in Portogallo le Camere, dopo quella deliberazione preliminare, vengono sciolte, e la revisione viene fatta dalle due Camere.

[7] Portogallo.

un maggior numero di presenti, [1] o di votanti a fa
della proposta. [2] Qualche volta le due condizioni si ri
scono: [3] qualche altra basta anche la maggiorità ordin
dei voti, ma combinata con qualche altra cautela. [4]
lora un certo numero di voti è prescritto nella delil
zione ultima, e talora per le deliberazioni preliminar
anche perchè solo la proposta si inizii. [5] Quando
occorra, per porre in corso la proposta, il consenso delle
Assemblee, perchè sia messa in corso, interviene nella S
zera il popolo, sopra domanda di 50,000 cittadini aventi di
di voto. [6] E nella Svizzera la ratificazione della deliberaz
spetta al popolo e agli Stati: negli Stati Uniti dopo
due terzi in ciascuna delle due Camere hanno delibe
o due terzi delle Legislature degli Stati hanno chiesto
una riforma sia messa in corso, per l'adozione di ess
convoca una Convenzione, e le risoluzioni di questa occ
che sieno ratificate dalle Legislature di tre quarti d
Stati o da Convenzioni formate ne' tre quarti di essi. [7]
remo speciale cenno delle Costituzioni italiane. Alla r
sione dello Statuto provvedea la Costituzione di Sicilia
1848, per cui occorreva una previa dichiarazione del P
lamento che proponga la riforma a farsi, dopo di che il Pa
mento era disciolto, e il Parlamento nuovo deliberava. Ta

[1] Nel Belgio occorre la presenza di almeno due terzi dei compone
Senato e dei componenti la Camera dei deputati.

[2] In Francia la maggiorità assoluta dei componenti l'Assemblea nazio

[3] Nel Belgio occorre la presenza di due terzi ed il voto di due ter

[4] Per la Costituzione del 31 gennaio 1850 la maggiorità assoluta b
ma in due scrutinî ed a ventun giorni di distanza.

[5] Nel Portogallo perchè si possa iniziare una proposta simile oc
che aderisca il terzo della Camera dei deputati.

[6] Articolo 120 della Costituzione federale 29 maggio 1874.

[7] Articolo 5 della Costituzione 17 settembre 1787.

la deliberazione ultima quanto la dichiarazione prima seguivano con due terzi dei voti dei presenti. Per la Costituzione della Repubblica Romana niuna riforma della Costituzione potea essere domandata se non nell'ultimo anno della legislatura e da un terzo almeno dei rappresentanti. L'Assemblea deliberava sulla domanda per due volte all'intervallo di due mesi e se l'Assemblea opinava per la riforma, alla maggioranza di due terzi, venivano convocati i comizi generali per la Costituente, in ragione di uno ogni 15 mila abitanti, anzichè uno ogni ventimila. La prima Costituzione della Repubblica Cisalpina nel 1797 dava al Consiglio dei seniori il proporre la revisione, al gran Consiglio il ratificare la proposta, ad un'Assemblea di revisione l'adozione della revisione, quando la proposta del Consiglio de' seniori fosse stata dal gran Consiglio ratificata per tre volte a tre anni di distanza; salva però la revisione prima, per cui era assegnato un termine più breve. L'Assemblea di revisione era formata da quattro membri per dipartimento, eletti nel modo con cui si eleggevano i membri del corpo legislativo, ma colle prerogative richieste pel Consiglio dei seniori. L'Assemblea di revisione dovea risiedere in luogo distante almeno sedici miglia da quello dove risiedeva il Corpo legislativo. Sostituendo a seniori, anziani, e a membri del Corpo legislativo, juniori, le stesse disposizioni, si hanno nella seconda Costituzione cisalpina, che è del 1798, portati a cinque per dipartimento quelli che devono far parte dell'Assemblea di revisione, e la distanza a 24 miglia (quattro miriametri). Simili disposizioni si erano stabilite nella Costituzione della Repubblica Cispadana, e della Repubblica Ligure, con rispettivamente le attribuzioni medesime in questa al Consiglio dei trenta ed a quello dei sessanta, ed in quella al Consiglio dei seniori ed al Con-

siglio dei sessanta. Simili parimenti nella Costituzione della Repubblica Romana, anno 1798, e della Partenopea, anno 1799, nella prima delle quali la proposta partiva dal Senato, e si ratificava dal Tribunato; nella seconda la proposta si iniziava dal Senato spontaneamente o dietro invito degli Efori, e si ratificava dal Consiglio. Per la Costituzione poi della Repubblica Italiana del 1802 la riforma della Costituzione era iniziata dalla Consulta di Stato, e proposta non al Consiglio legislativo, nè al Corpo legislativo, ma ai collegi elettorali, i quali erano il collegio dei possidenti, quello de' dotti e quello de' commercianti. E per il sesto Statuto costituzionale del Regno d'Italia gli Statuti, come le leggi, venivano presentati al Senato, ivi discussi dagli oratori del Governo, deliberati dal Senato a scrutinio segreto, e con due terzi de' voti anzichè colla sola maggioranza assoluta.

L'idea del Minghetti, che cioè il Parlamento facesse precedere ad una riforma qualsiasi una legge che stabilisca la procedura per le riforme statutarie presuppone però sempre il principio che il Parlamento, che ha le attribuzioni legislative, sia anche investito di attribuzioni costitutive. Ed invero se così non fosse non apparterrebbe al Parlamento la facoltà che il Minghetti gli attribuisce, di stabilire le norme da tenersi nelle revisioni statutarie. Anzi mi sembra, che sia questo assai più d'una riforma su qualche punto speciale, poichè sebbene il Parlamento, come gli si riconosce la facoltà di prefiggersi nelle riforme statutarie una certa norma, avrebbe alla evenienza la facoltà di portarvi mutamenti e di farne senza, quelle norme, che esso si fosse una volta prefisse, avrebbero però sempre come precedente una grande importanza. E questa importanza di precedente l'avrebbero bensì come

limitazione di un potere costituente che il Parlamento avrebbe presupposto appartenergli di diritto: la avrebbero però anche, e forse maggiore, come affermazione di questo potere, che non solamente avrebbero diritto di esercitare ma di regolare. Sarebbe cosa diversa se una norma per le riforme statutarie si fosse inserita nello Statuto: forse il volerla stabilire adesso aprirebbe la via a controversie mal definite, a speranze vaghe, indeterminate. Osservo inoltre, e si è principalmente per questo, che ho dato un rapido epilogo di quanto a tale riguardo si trova stabilito nelle Costituzioni, che anche dove per le riforme, che cadono sopra materie statutarie, si stabilisce una procedura speciale, in fine si è generalmente dal potere legislativo che prendono le mosse, e si è al potere legislativo che mettono capo. La forma di governo non solo repubblicana ma federativa dà ragione delle eccezioni, che si trovano nella Costituzione della Svizzera ed in quella degli Stati Uniti, o più veramente dell'applicazione, che a seconda delle diverse forme di governo e della diversa composizione dello Stato riceve un principio sostanzialmente sempre lo stesso. E cioè nella Svizzera e negli Stati Uniti si interrogano il popolo ed i Cantoni o gli Stati, come nei governi monarchici costituzionali si interroga il Parlamento, poichè nel Parlamento di uno Stato unitario si ravvisa concentrata e raccolta quella rappresentanza nazionale, che in uno Stato federativo non si intègra che colle rappresentanze delle varie parti dell'Unione, o nella universalità del popolo. Tutte queste disquisizioni però mi sembrano dominate dalla preoccupazione di una linea netta e precisa, la quale divida il potere costituente dal potere legislativo. A me sembra che la distinzione vera sia tra tutto quello che concerne la costituzione dello Stato medesimo, e quello

che concerne poi l'esercizio della sovranità nello Stato così come è costituito. Evidentemente tutto quello che concerne l'atto di aggregazione è fuori e al disopra delle discussioni concernenti, sia l'esercizio dei poteri pubblici, sia l'ordinamento di essi. E quindi per noi non varrebbe menomamente il circondare di cautele ogni discussione, la quale avesse per oggetto i tre punti, che hanno formato l'oggetto dei plebisciti: l'unità dello Stato, la monarchia costituzionale, la dinastia di Vittorio Emanuele II.

Che se si va in cerca di particolari cautele per tutto quello che concerne l'ordinamento dei poteri pubblici, forse non si fa sufficiente attenzione, che tutto quello che importa alla integrità dello Stato nel modo ed essere, con cui la nazione lo ha voluto, non è racchiuso nello Statuto. Quelle particolari cautele dunque che si invocherebbero per le materie comprese nello Statuto, più veramente farebbero d'uopo per tutta intera la Costituzione, ma questa non giungeremmo a definire in verun modo: si sente e non si definisce.

L'Inghilterra non ha uno Statuto, quale noi siamo soliti di qualificare come tale: non vi è stato mai tempo, che gli Inglesi presentassero il loro ordinamento politico sotto forma di un atto solenne che fosse o l'esposizione di teorie astratte o la riproduzione dell'ordinamento passato o presente di altre nazioni. Vi sono bensì monumenti politici di cui ciascuno segna, per così dire, le pietre miliari della Costituzione inglese. Tali sono la Magna Carta del 1215, la *petition of right,* subìta da Carlo I nel 1628, il *bill of rights* del 1689, all'avvenimento di Guglielmo III. Ma nessuno di essi si annunciò come cosa nuova. Non si proponevano, che esporre con nuova vigoria, se possibile, e con nuova chiarezza, diritti di cui gli Inglesi godevano già da

gran tempo (*Freeman*). Eppure anche nell'Inghilterra certe dottrine, certi fatti e deliberazioni si qualificano come contrari alla Costituzione. Ora quando noi bene ci saremo circondati di cautele per quanto concerne le riforme statutarie, ci saremo premuniti che nell'esercizio del potere legislativo vero e proprio, non si porti offesa alla Costituzione, senza avere portato con ciò la menoma offesa allo Statuto in sè stesso? Saremo noi certi, che pure esercitando i poteri legislativi nei limiti e modi che sono definiti nello Statuto, non avremo offeso taluno di quei principî, che non si trovano scritti, ma formano l'essenza e l'anima d'una Costituzione, e i quali penetrano tutto l'ordinamento dello Stato senza che in alcuna parte si trovino ridotti in articolo di Statuto o di legge? Raccogliamo dagli studî costituzionali di Emilio Broglio [1] la bella citazione di lord Brougham: « it is impossible to deny that this power assumed by the Houses of Parliament is an infringement on the whole principles of the Constitution and a great violation of all the ordinary rules ». Per tutto ciò, anzichè distinguere le leggi in due grandi categorie, l'una di leggi statutarie e l'altra di leggi comuni, mi sembra che per le une come per le altre si debbano prendere speciali avvedimenti, ed anche, se vuolsi, fissare certi stadî e procedure di esame a seconda della loro importanza. E ciò di volta in volta, potendo anche essere varie le cautele, che si rendono necessarie, comunque tutte parimenti dirette a impedire risoluzioni precipitate, intempestive, premature.

[1] Op. cit., pag. 21.

CAPO XII.

STORIA COSTITUZIONALE NOSTRA.

Quando si ripensi alla storia del Parlamento italiano in questi trentotto anni, tanto più ci persuaderemo, che senz'uopo di speciali leggi per l'esercizio del potere costituente, abbiam del pari evitato l'immobilità e le alterazioni della Costituzione. Avvi chi non vorrebbe in alcun modo che si toccasse per via di legge a materie regolate dallo Statuto: ed avvi chi senza più affronterebbe qualsiasi riforma dello Statuto senza fissarsi un limite dove fermarsi, perchè per via di deroghe o abrogazioni non ci avessimo a trovare un giorno dinanzi a uno Statuto affatto diverso. I primi, a mio credere, si troverebbero logicamente condotti a censurare quanto dal 1848 si è sempre fatto e non potea a meno di farsi: i secondi ci trascinerebbero sull'orlo d'un ripido e rovinoso pendio. E forse sullo spirito degli uni e degli altri esercita predominio la stessa idea: che cioè lo Statuto sia tutto. Quando si osservi che Statuto e Costituzione son cose diverse, e che la Costituzione non è nello Statuto tutta, si evita il pericolo di sconoscere cogli uni le necessità di compiere l'opera dello Statuto, e cogli altri la impossibilità di portarvi alterazioni che mettano in compromesso gli ordini costituzionali. Gli autori ci danno un lungo elenco di al-

terazioni che lo Statuto avrebbe subìto già:[1] ma se si pon mente, più che alterazioni dello Statuto, sono disposizioni le quali entrano collo Statuto a far parte integrante degli ordini costituzionali. Lo Statuto contiene dei principî generali: questi abbisognano di essere definiti, determinati, applicati. Ed in parte ciò si potea fare sin da principio, e si è fatto particolarmente colle leggi, che lo Statuto stesso annunciava. Non si poteva ad un tratto, e non se ne aveva la necessità. Che sempre ciò si sia fatto nel miglior modo possibile, nessuno vorrà affermare: ma quando ciò non fosse, non andrebbero tali errori censurati, perchè non si potesse far leggi su quelle materie che si trovano regolate dallo Statuto, ma perchè nel porvi mano si sia venuto meno non tanto alla lettera dello Statuto, ma, direbbe lord Brougham, al genio e allo spirito del nostro libero governo, la genio e allo spirito della Costituzione.

Lo Statuto dispone all'articolo 77: « lo Stato conserva la sua bandiera; e la coccarda azzurra è la sola nazionale ». Ebbene: col programma del 23 marzo 1848 Re Carlo Alberto iniziando la guerra d'indipendenza annunciava che il suo esercito entrando sul territorio della Lombardia e della Venezia porterebbe lo scudo di Savoia sovrapposto alla bandiera tricolore italiana. E la bandiera tricolore italiana coi decreti dell' 11 aprile e del 28 aprile diveniva la bandiera delle navi da guerra e mercantili e della guardia nazionale, milizie comunali. Ricordiamo che in Francia per vessillo della milizia parigina si erano adottati nel 1789 il rosso ed il turchino, che erano quelli della città di Parigi, ai quali si era unito in quello stesso anno il bianco,

[1] V. PRESTANDREA, « Del potere costituente e se lo Statuto italiano possa riformarsi ed in qual modo », Catania, pag. 137 e seg.

come emblema di unione col Re. In Italia al turchino della bandiera francese si era sostituito il verde, come si narra, da Luigi Zamboni di Bologna, abborrente della imitazione delle cose di Francia,[1] o perchè, altri dice, il bianco e rosso erano i colori della città, il verde la speranza.[2] Dicono che questi tre colori fossero pure i colori di società segrete, hanno però acquistato subito un significato che è al di sopra di ogni ambiguità, e son divenuti emblema d'italianità. Furono adottati nel 1796 dalla legione lombarda: raccomandati per ordine di Bonaparte nel gennaio 1797: comandati con decreto del 15 maggio dello stesso anno. Ora io chieggo se Carlo Alberto entrando nel territorio già soggetto alla dominazione straniera non avesse inalberato il vessillo tricolore, e ciò in nome dello Statuto, non avrebbe più veramente scalzato le basi dello Statuto? Quando si è instituito il primo Regno d'Italia il Thiers osserva che con ciò si era già iniziata l'unità d'Italia.[3] Carlo Alberto, si è detto, potea non tener conto dell'articolo 77 dello Statuto, perchè ancora non si era radunato il Parlamento. Scusa meschina questa, per quanto pure fondata sull'articolo 82 dello Statuto, mentre siamo di fronte a grandi fatti, e ne abbiamo ragioni manifeste. E per verità era almeno superflua la legge che era stata presentata dai deputati Torelli e Boncompagni nella tornata del 15 ottobre 1849.

[1] Pag. 10, vol. I dell'opera « Di Antonio Aldini e i suoi tempi » di ANTONIO ZANOLINI. Firenze, Le Monnier, 1864, citazione del Ricciardi.

[2] CANTÙ, « Cronistoria », vol. I, pag. 98; DE CASTRO, « Milano e le Repubblica Cisalpina », Milano, 1879, pag. 63. CUSANI, « Storia di Milano », vol. V, cap. VI.

[3] THIERS libro XIV dell' « Histoire du Consulat et de l'Empire » : « Grâce au général Bonaparte, la plus grande partie de la Lombardie réunie en un seul Etat.... était ainsi appelée à une existence propre, commencement de l'unité italienne ».

Poichè il Re, il Parlamento e tutta la nazione avevano manifestato col fatto la volontà di conservare i colori italiani come bandiera dello Stato, gli egregi uomini, per dichiarare solennemente ai popoli del Regno, all'Italia ed all'Europa questa volontà e ad assicurare l'esecuzione togliendo ogni pretesto che si fosse potuto trarre dall'articolo 77 delle Statuto, avean stimato opportuno, che venisse stabilito per legge. Avean quindi fatto la seguente proposta di legge: «La bandiera e la coccarda dello Stato continuerà a portare i colori italiani con sopra la croce di Savoia ».[1]

Carlo Alberto obbediva al diritto nazionale storico. Non ha fatto che quello, in cui presso gli Inglesi si fa consistere l'essenza d'ogni progresso costituzionale ed insieme la maggiore delle garanzie costituzionali. Ha riaffermato un diritto rivendicato dagli Italiani ben prima d'allora. Alla rivoluzione diede il carattere di ristaurazione.[2]

E parimenti quando si invoca una procedura per le leggi che si qualificano costituzionali diversa dalla procedura per le altre leggi, non si fa attenzione che sono poi queste alle quali infine lo Statuto si rimette per la sua interpretazione, definizione, applicazione. Il che prima di tutto è evidente quanto alle leggi, a cui lo Statuto si rimette espressamente, come a suo complemento. Cosicchè lo Statuto nell'istituire una milizia comunale soggiunge: « sovra basi fissate dalla legge » (articolo 76).

E fra le leggi che il Re si riserva di fare per l'esecuzione dello Statuto (articolo 83) è appunto una legge sulla milizia comunale. Per quanto si possa essere persuasi che

[1] P. 312, documenti parlamentari, sessione seconda del 1849.

[2] Si vegga la discussione che ebbe luogo alla Camera dei deputati il 23 gennaio 1850.

la milizia comunale, così come è regolata dalla legge 30 giugno 1876, ha un ordinamento diverso da quello che la guardia nazionale avea ricevuto colla legge 4 marzo 1848, e per quanto la legge 4 marzo 1848 sia contemporanea e persino integrante dello Statuto, sarà sempre vero che lo Statuto lascia alla legge il determinarne l'ordinamento, in guisa che la legge potea darvi ordinamento diverso a seconda che sussistessero tutti o solo in parte gli scopi per cui se ne era ammessa l'istituzione. E rimane quindi verissimo che la legge 30 giugno 1876 non derogò allo Statuto, ma ad altre leggi, e non alla prima, ossia alla legge 4 marzo 1848, ma e alle leggi 27 febbraio 1859 e 4 agosto 1861, che ci avean derogato già. Presso a poco accadde lo stesso nell'Inghilterra. Ivi la Camera dei Comuni avea mantenuto, a differenza delle altre spese pubbliche, un'azione diretta sua propria quanto alla milizia non incorporata, poichè la milizia era riguardata come una delle guarentigie delle libertà nazionali, e come forza costituzionale distinta dall'esercito regolare. Ma col 1863 si cominciò a lasciare che il bilancio della milizia sia preparato come quello della guerra dal Governo della Regina. Il che, si noti, per l'Inghilterra, come anche per noi, ha pur anco la sua giustificazione pel fatto, che i Parlamenti, esercitando oggidì la loro azione piena ed intera sugli ordinamenti dell'esercito, non si trovano più nella necessità di fare delle milizie o comunque si chiamino, un corpo quasi privilegiato a difesa degli ordini costituzionali. Nella trasformazione di esse non hanno i Parlamenti perduto i diritti che esercitavano verso di esse dianzi, quanto piuttosto hanno esteso anche all'esercito quella pienezza di poteri, che esercitavano dianzi sull'ordinamento di esse soltanto.

Così lo Statuto proclamava (articolo 24) tutti i regnicoli eguali dinanzi alla legge, salve le eccezioni determinate dalle leggi; il regio decreto quindi in data 29 marzo 1848, e la legge 19 giugno 1848, concernenti il primo gli israeliti e questa chiunque non professi la religione cattolica, entrano in quel dominio che lo Statuto ha lasciato aperto al potere legislativo.

Anche dove lo Statuto non si rimette espressamente ad altre leggi, lo Statuto non crea diritti o istituti di diritto: esso non ne determina le condizioni, e non ne dà definizioni: i diritti e istituti di diritto hanno le loro definizioni e le loro condizioni nei codici.

Ed ecco quindi, che non formano già una violazione dello Statuto, ma un'applicazione, una determinazione, i codici che regolano la competenza ordinaria de' reati pe' quali l'articolo 36 dello Statuto prevede che il Senato si costituisca in Alta Corte di giustizia. Non così quanto all'articolo 37, che senz'altro deferisce al Senato *ratione personae* il giudicare de' reati imputati ai suoi membri. Ma pei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e cioè pei crimini, per cui il detto articolo 36 prevede la costituzione del Senato in Alta Corte di giustizia, tale costituzione segue con decreto del Re. Qui non ci troviamo di fronte ad una competenza che al Senato appartenga *ipso jure* come per quanto concerne il giudicare de' suoi membri, ovvero per necessità di cose, siccome quando si tratti dell'accusa che sia promossa dalla Camera dei deputati verso i ministri. Intervenendo un decreto del Re e perciò sotto la responsabilità de' ministri, rimane sempre invulnerato il principio costituzionale che i ministri debbano rispondere del non aver provocato nel caso concreto il decreto reale di costituzione del Senato in Alta Corte

di giustizia. Nessun codice ha scemato la forza di questo principio, e se ciò fosse, il codice avrebbe usurpato sullo Statuto. E come il codice non ha menomato il principio costituzionale quanto alla responsabilità dei ministri in relazione alla costituzione del Senato in Alta Corte di giustizia, così non ha menomamente scemato efficacia all'atto dei ministri per cui il Senato sia stato effettivamente costituito in Alta Corte di giustizia. Poichè, quando ciò sia, il procedimento davanti al Senato, davanti all'Alta Corte di giustizia segue il suo corso, nè l'autorità giudiziaria avrebbe pretensione o virtù di arrestarlo. Si è dunque solo pel caso che ciò non abbia avuto luogo, solo pel caso che il Governo del Re non abbia stimato necessario nè opportuno il dare forma più solenne al procedimento, solo allora e perciò solo quando altrimenti il crimine resterebbe impunito, che ha valore la statuizione del Codice di procedura penale ed ha corso il procedimento davanti all' autorità giudiziaria. [1]

Parimenti, coll'articolo 29 lo Statuto, dichiarando inviolabili tutte le proprietà, non le sottraeva alle condizioni, che le leggi esigono per riconoscere che vi è diritto di proprietà. Nè io discuterò qui se sieno preferibili le legislazioni le quali fanno dipendere da un decreto reale la creazione delle persone giuridiche, o quelle che le fanno sorgere da condizioni intrinseche, per cui lo Stato si limiti a riconoscerle. Dal campo statutario si passa con ciò a quello legislativo.

[1] Decisione della Corte di cassazione di Napoli, 14 gennaio 1879, ric. Passanante. E conformemente, Corte di cassazione di Torino, 28 aprile 1855 e 6 luglio 1858. V. pure Nocito, « Del Senato costituito in Alta Corte di giustizia ». Bologna, tip. Fava e Garagnani, 1872, capo IV, § 24: Saluto, « Comm. al Cod. di proc. penale, § 113, 145 »; Massa Saluzzo, « Il Cod. di proc. penale, § 70 »; Borsani e Casorati, « Cod. di proc. penale, comm. § 321 ».

Concluderei dunque: o si tratta dell'unità dello Stato, della Monarchia costituzionale e della dinastia di Savoia, oggetto dei plebisciti e dell'atto di unione, ovvero d'altro oggetto qualsiasi, che cada nel dominio dello Statuto o delle leggi. Penso che, procedura speciale o no, tutto quello che costituisce l'atto d'unione, trascenda le attribuzioni del Parlamento. Una speciale procedura poi per le leggi costituzionali, se pure ci si potesse pensare senza il pericolo che accennai più sopra, penso che incontrerebbe grandi difficoltà nel segnare il limite fra le leggi costituzionali e le altre, e penso che quando bene questo limite si fosse trovato, nel fatto la guarentigia, che si fosse voluta prendere, sarebbe insufficiente. Perciò quelle guarentigie, di cui un potere qualsiasi si deve circordare quando si tratti di argomenti che abbiano peculiare gravità, vanno cercate di volta in volta, proporzionate alla gravità, alla difficoltà della cosa, idonee a dare alla nazione consapevolezza d'ogni impulso, d'ogni resistenza, ed infine d'ogni progresso.

Non è meraviglia pertanto se più volte si sieno espressi autorevolmente pensieri alieni « così dalla immobilità autoritaria e dogmatica dei governi assoluti come dalla mobilità tumultuaria e perturbatrice dei governi popolari ». Si sono quindi invocate nelle leggi le riforme per cui l'esperienza del passato dà la mano ai futuri progressi, i quali procedendo in tal guisa sicuri e ordinati precludono l'adito alle passioni sconvolgitrici. E negli stessi ordinamenti dei poteri pubblici si riconobbe quella virtù innovatrice che sola preserva da subite e fondamentali instaurazioni.[1] Si confronti, si è detto, il corpo elettorale del Walpole, dei

[1] Borgatti, « Discorsi al Senato », aprile e dicembre 1873: maggio 1875: febbraio 1877.

Chatam, dei Pitt, ed anche dei Castelreagh e dei Wellington, con quello che una settimana dianzi avea rovesciato lord Beaconsfield ed esaltato Gladstone. « Considerando attentamente quanto, serbando i nomi e le forme esteriori, si è mutata la costituzione della società inglese da una cinquantina d'anni in poi, potrebbe dirsi, che intanto che la politica orientale di lord Beaconsfield proclamava la Regina Vittoria imperatrice delle Indie, la evoluzione naturale de' popoli d'Occidente la abbia rifatta protettrice della Repubblica d'Inghilterra? Chè dalla trasformazione avvenuta non era nella sostanza delle istituzioni inglesi menomate nè la dignità nè la saldezza del trono. Ed anzi la storia contemporanea dimostra, che si ravvivano e perpetuano solo quelle schiatte Reali che sanno procedere di pari passo col genio dei popoli ».[1]

Le quali dottrine, come ne' Parlamenti e particolarmente nel Parlamento nostro, così hanno validi propugnatori nelle cattedre e nella scienza. [2]

Nella scienza delle costituzioni insomma prevale quella tendenza, che tiene il campo in tutte le scienze, di connettere il presente al passato; prevalgono quei concetti di trasformazione graduale e progressiva, che si son venuti sostituendo nelle scienze fisiche alle grandi costituenti della natura, alle rivoluzioni del globo.

Il diritto non può mettersi in corrispondenza colle condizioni mutevoli di fatto, se non mediante nuove leggi, nuovi statuti, ovvero di per sè stesso assumendo carat-

[1] V. discorso Alfieri al Senato, tornata del 20 aprile 1880: e v. « Di alcune moderne evoluzioni costituzionali del Parlamento inglese », articolo di Attilio Brunialti nella « Nuova Antologia », 1° dicembre 1880.

[2] Si vegga particolarmente il Palma, « Corso di diritto costituzionale », 2ª edizione, Firenze, 1881, e il volume complementare, intitolato « Questioni costituzionali », 1885.

tere e dignità di diritto consuetudinario. Nel campo del diritto pubblico non può concedersi meno efficacia, nè minore autorità al diritto consuetudinario, di quella che gli sia riconosciuta nella storia del diritto privato. Nel diritto pubblico come nel diritto privato il *jus* consuetudinario sorge non già per arbitrio od impero, ma *quadam innata vi* [1] dalle condizioni reali e attuose della vita civile; si forma nella coscienza nazionale. Non si pensi, che in tal modo i principî, che informano la costituzione si alterino e corrompano: poichè non meno nel diritto pubblico che nel diritto privato al diritto consuetudinario è insita quella ragione di essere, quella norma di ragione, *ratio,* che lo suffraga, che vi dà fondamento e vitalità. [2] Si è per virtù di essa, che il diritto privato non ha scapitato di precisione nel tempo stesso che nel progresso dei tempi venne in sè rispecchiando lo stato morale ed economico: il che tanto più dee attendersi nel diritto pubblico, siccome quello che ha applicazione in relazioni tanto meno rigide e tanto maggior campo lascia ai più larghi apprezzamenti dell'equità sociale.

[1] Cicerone, « De inventione », lib. 2, c. 53. 54.
[2] Cod., l. VIII: « quae sit longe consuetudo »

CAPO XIII.

DIRITTO COSTITUZIONALE CONSUETUDINARIO.

Dalla storia costituzionale nostra desumeremo brevemente quella, se così si vuole chiamare, giurisprudenza, od almeno alcune norme di quella giurisprudenza, che bene risponde ai principî posti.

Dicemmo che il potere costituente viene a confondersi col legislativo, ma con ciò non abbiamo inteso associarci a quelle teorie assolute, per cui nella Francia di Luigi Filippo si era perduta di vista la nazione per concentrare tutto nel Parlamento. No: chè anzi, divelto dalla nazione, mancherebbe al Parlamento la base su cui consistere. Son note e divenute proverbiali le frasi del Guizot in occasione della discussione della legge sulla Reggenza, dette nella tornata del 18 agosto 1842, [1] con cui respingeva l'esistenza di due poteri, l'uno ordinario, l'altro straordinario, « l'un pour les jours ouvrables (permettez-moi cette expression), l'autre pour les jours fériés » e concludeva: « soyez tranquilles, messieurs; nous, les trois pouvoirs constitutionnels, nous sommes les seuls organes légitimes et réguliers de la souveraineté nationale: hors de nous, il n'y a, je le répète,

[1] Guizot, « Recueil des discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848 », tome III.

qu'usurpation ou révolution ». Un primo limite il potere costituente lo trova di necessità nell'atto d'unione, nei plebisciti, nelle leggi con cui si sono accettati; il Guizot respingeva di mantenere distinto l'esercizio del potere costituente e legislativo, poichè gli sembrava che col regolare l'esercizio di quello distintamente, fosse già un tenerlo vivo, fosse un organizzare la rivoluzione permanente anzichè accontentarsi di avere organizzato la sovranità. Ma il Guizot dava con ciò un significato troppo assoluto a potere costituente, quasi non fosse costituente se non il potere che tocca alle condizioni dei poteri pubblici costitutive, prime, fondamentali: avvi però il potere costituente che effettua l'esplicazione, l'applicazione, la determinazione di queste, e di questo potere costituente la necessità è urgente e continua. Il Guizot arrivava perfino a legittimare il potere costituente, che in momenti supremi si rivendica dalla sovranità nazionale diretta, immediata, rovesciando i poteri costituiti. Ma intanto perdeva di mira quel potere costituente, che solo i poteri costituiti sono in condizione d'esercitare, perchè nella necessità perenne che se ne ha, non si esaurisce, e *a priori* non si sarebbe potuto nemmeno prevedere quali applicazioni potrebbe avere. Sembra insomma dare agli ordinarî poteri della sovranità e troppo e troppo poco: troppo, se li ammette sconfinati, troppo poco, se pure, attribuendo a essi il potere legislativo su tutto, non avverte che una parte di esso si esercita bensì nelle forme solite legislative, ma sostanzialmente non cessa di essere di sua natura potere costituente. E si è quando il potere legislativo lasci in abbandono questa parte di sua operosità che infin de' conti è costituente, che non trovandosi più in corrispondenza colle mutate condizioni sociali apre necessariamente la via ai rivolgimenti politici e persino so-

ciali. Insomma un potere costituente si compenetra col legislativo, ma senza limiti no. E questi in primissimo luogo consistono in tutto quello che precede ogni costituzione, ossia nelle condizioni politiche essenziali per quello Stato, per quel Regno. Queste poste fuori di discussione, il Parlamento ha un potere costituente, ma anche questo non assoluto. E non ha quindi nè balìa assoluta di esercitarlo, nè assoluta balìa di non esercitarlo. Lo dee esercitare sin dove occorra alla preservazione e utilità dei princìpî costituzionali; al di là non può.

Dicemmo che la Costituzione non è nello Statuto tutta. E in primissimo luogo il rispetto dovuto allo Statuto e legge fondamentale si è esteso alle leggi che lo accompagnano come parti integranti di esso. Fra queste la legge elettorale di certo, tanto che alcune norme, come quelle concernenti l'eleggibilità, l'indole del mandato e durata dell' ufficio di deputato non si son lasciate nemmeno alla legge, ma si son contenute nello Statuto. Nella relazione al Re, la quale precede la legge del 20 novembre 1859, è detto « Agli occhi del paese perciò la legge elettorale è sacra, come è sacro lo Statuto, di cui essa è il completamento e la guarentigia pratica più efficace. Nè voi quindi, o Sire, nè la nazione avreste consentito mai ci si ponesse la mano se non in quanto o gli accrescimenti territoriali del Regno o lo svolgimento dei principî contenuti nello Statuto l'avessero imperiosamente richiesto ». Si ebbe anzi cura di riprodurne testualmente le disposizioni, osservando, come « non sarebbe stato savio consiglio di cangiarne la forma, poichè spogliandola del carattere che le imprime la lingua e lo stile, in cui fu originariamente dettata si sarebbe per avventura diminuita la riverenza, onde dalla sua origine fu nello spirito dei vostri popoli circondata ». Tanto che nella

discussione della legge 31 ottobre 1860, ossia della legge con cui si è data facoltà al Governo di regolare le circoscrizioni elettorali in guisa che il numero dei deputati non fosse mai minore di quattrocento, e il numero medio degli abitanti per circoscrizione non mai eccedesse i cinquanta mila, si è detto, che nel Parlamento subalpino prevalesse opinione non competere al Parlamento facoltà di modificare la legge elettorale: esser cioè la legge elettorale così connessa collo Statuto, che fosse, non meno dello Statuto, intangibile. Il che infine torna a dire, che lo Statuto, e le leggi che lo integrano, non adempiono verso i principî costituzionali l'ufficio soltanto di conservarli, come nel grembo della terra si conservano i fossili, non più che come reliquie di organismi già spenti. Li contengono, come forniti di una vita giovine e ricca di speranze, in guisa che i progressi costituzionali non sieno che l'esplicazione di quei germi, che nello Statuto e nelle altre leggi organiche si custodiscono. L'aforisma del Machiavelli, che a volere che la repubblica viva lungamente è necessario ritirarla spesso verso il suo principio, [1] trova particolare applicazione ed efficacia negli ordini costituzionali. E non significa che si faccian così rinvertire gli ordini costituzionali medesimi ai loro rudimenti. Bensì si impedisce che tralignino da quella vita potenziale che ne era contenuta nello Statuto e nelle leggi organiche, e nello stesso tempo si apre la via a quell'esplicazione dei principî potenziali contenuti nello Statuto e nelle leggi organiche, la quale risponda ai desiderî e necessità sociali. [2] Ed è limite fondamentale di quella che gl'Inglesi dicono onnipotenza parlamentare, oltre i limiti che già trova nel-

[1] Dis. sulla pr. dec., III, 1.

[2] Si vegga GIOBERTI, « Introduzione allo studio della filosofia », capitolo V, ove commenta l'aforisma del Machiavelli.

l'atto d'unione e in tutto ciò che forma oggetto dei plebisciti. L'onnipotenza parlamentare presso gl'Inglesi medesimi, come vedemmo più sopra, non toglie che cogli atti del Parlamento si possa violare la costituzione, la costituzione che non è scritta in alcun testo, ma è custodita nel petto del popolo, e si francheggia dei precedenti, delle tradizioni, della storia. [1]

Ogni legge dunque che cada sopra materie regolate già dallo Statuto e dalle leggi organiche dee nello Statuto e nelle leggi organiche trovare l'addentellato, o meglio porre i germi vivaci, che vi si contengono, in condizione di dare il loro frutto e preservarsi da ogni corrompimento. Tali leggi inoltre abbisognano d'essere opportune, d'essere già mature. Nella tornata quindi del 12 marzo 1874, svolgendosi dal deputato Brescia-Morra la proposta di legge per un'indennità ai deputati, il Boncompagni dichiarava di rendere bensì omaggio allo Statuto, ma non un omaggio superstizioso, non essendovi Costituzione tanto perfetta che tutte le sue disposizioni possano durare eternamente senza alcuna modificazione. Riconosceva che tali modificazioni spettano alla podestà legislatrice, e cioè al Parlamento, che è quanto dire al Re e alle Camere. « Con tutto ciò, soggiungeva, troverei strana l'opinione, per cui si facesse tanto a fidanza cogli articoli dello Statuto da mutarli così come si muterebbe un articolo di una tariffa postale o doganale. Il giorno in cui i grandi poteri dello Stato risolvessero di modificare un articolo dello Statuto, essi entrerebbero in una deliberazione molto grave, nè si avrebbe da muover passo senza pensarci molto e poi molto; una deliberazione la quale non potrebbe essere assennata se non in quanto si

[1] PIERANTONI, « Trattato di diritto costituzionale », vol. I; Napoli, 1873, pag. 234.

fosse spalleggiati dalla grande potenza della pubblica opinione ». Parimenti il Minghetti, presidente del Consiglio, senza sollevare la questione di principio, e cioè potersi modificare un articolo statutario per atto di Parlamento, osservava però la gravità, che « l'applicazione di questo principio ha dinanzi all'opinione pubblica, nel concetto tradizionale, nel concetto delle istituzioni nostre », in guisa dunque, che l'esplicazione dei principî potenziali, contenuti nello Statuto e nelle leggi organiche, sia prima nella necessità consentita delle cose, che in un atto di Parlamento.

Non basta che i progressi costituzionali sieno l'esplicazione dei principî contenuti nello Statuto e nelle leggi organiche, non basta che ne sieno esplicazione sincera e spontanea. Non occorre nè è bene, che si proceda per via di abrogazioni: poichè infine lo Statuto non contiene che dichiarazioni di principio, dichiarazioni affatto generali, e che non impediscono quella forza efficacissima, la quale si genera e sorge nelle coscienze dei cittadini. Colla abrogazione di un principio statutario le nuove leggi rimangono divelte dalla loro radice, non portano più con sè la loro storia, corron rischio di andare al di là di quello ch'esse medesime si propongono. È il pensiero espresso nella relazione di Ruggero Bonghi, presentata alla Camera dei deputati nella tornata del 16 gennaio 1871, sulla legge così detta delle Guarentigie pontificie: quando pone in sull'avviso, che quell'opinione, la quale ha pur tanta forza, abbia però a estrinsecarla in maniera che, per il suo avanzare lento e progressivo, proceda sicura in ogni passo che muove e non anticipi ne posticipi sul sentimento comune della nazione, in materie nelle quali, se è male lo starne indietro, non è meno pericoloso e meno fecondo di regressi il precorrerle.

« Che un potere costituente sia perpetuamente vivo nei poteri dello Stato, è migliore dottrina che non quella che pretende di evocarlo, con nuovo sforzo, ogni volta dal grembo del popolo; ma è dottrina inglese ed è accompagnata da questa pratica, che le abrogazioni tacite e sancite via via con leggi che alterano e mutano le condizioni costituzionali dell'esercizio di un diritto, o la sua definizione, valgono meglio delle abrogazioni esplicite. Così davvero, la costituzione dello Stato diventa il complesso stesso delle leggi di questo, e si confonde nella vita sua ».[1]

Finalmente leggi simili devono riservarsi quando la necessità ne sia manifesta ed irrecusabile. In un dialogo che Terenzio Mamiani introduce tra un Medio e Nicolò Machiavelli sul potere costituente e le nuove condizioni d'Italia, quanto al difetto della Costituzione albertina di non provvedere con modi legali e bene proporzionati al bisogno (che talora diviene imperioso) di revisione e di innovazione, mette in bocca al Machiavelli la seguente risposta: « in effetto nello Statuto albertino quella grave omissione esistere e doverne rincrescere più che molto alle serie persone ». Tuttevolte, aggiungeva non potersi in politica pronunziare maggior paradosso quanto di attribuire a qual che sia Parlamento un'autorità sconfinata in vista appunto della omissione anzidetta, investirlo per ciò stesso dell'arbitrio di racconciare quella legge e quella Costituzione per la cui sovrana virtù egli medesimo esiste. D'altro lato, il solo buon senso ci persuade di quanto sia necessaria la permanenza ed inalterabilità della legge statutale. Perocchè ogni cambiamento anche minimo quivi introdotto fuor della regola e senza gli sproni di casi urgenti

[1] Titolo II, « Relazioni dello Stato colla Chiesa », articoli 14, 15, 16.

e impensati, si stende e dilata rapidamente nell'organismo sociale intero, come una forte scossa recata al fondamento d'un edificio fa scassinare tutti i muri di quello infino all'ultima vôlta. Chè in qualunque sistema di forze o v'è pericolo instante e continuo di scomposizione e risoluzione od occorre vi sia un centro ed una energia prevalente e immutabile. Perciò laddove la legge stessa fondamentale non determina con iscrupolo la maniera e il metodo di rimutarsi, egli conviene aspettare che il bisogno di certe riforme ed innovazioni facciasi veemente ed acuto e però anche sia da tutti confessato e sentito e parli, quasi diremmo, nelle viscere dell'universale. [1] Applicheremo anzi a leggi statutarie e leggi organiche l'osservazione, che venne addotta in antropometria siccome prova della sapienza delle leggi del Creatore, gli elementi più essenziali essere anche i più stabili: « les parties les moins sujettes à varier (l'osservazione è del Quetelet) sont précisement les plus essentielles... Les variations ont lieu dans des limites d'autant plus resserrées, que les parties sont plus nobles et plus essentielles à l'existence ». Osservazione questa, che il Messedaglia si chiede se non abbia ad estendersi ad altri ordini di fatti o rapporti, e particolarmente al mondo morale e sociale, e per cui gli elementi più essenziali sieno generalmente anche i più stabili, ed ogni variazione loro però conti comparativamente di più. Il centro di gravità è il punto più stabile in un sistema di corpi, e quello dell'universo è anzi il solo che possa essere assolutamente fisso, come avvertiva Laplace. Senza quindi partecipare all'assunto arbitrario di un'assoluta invariabilità degli elementi morali, il Messedaglia si domanda se

[1] « Nuova Antologia », 1º luglio 1879.

tuttavia qualcosa di somigliante si riscontri anche nel mondo morale a proposito di quelli che possono riguardarsi i capisaldi di esso, ovvero anche solo come la risultante dei vari elementi parziali che in esso concorrono. Ora, avuto riguardo alle conseguenze, agli effetti, che si propagano dalle variazioni nei capisaldi politici, non saremmo certo accusati di temerità col trovare un'applicazione di più di questa osservazione generalissima, e cioè della sua applicazione nell'ordine politico, quanto alla stabilità dei capisaldi negli ordini costituzionali ed alle variazioni che ogni spostamento ne porta con sè.[1]

Tutto ciò conta certamente assai più che una legge di speciale procedura costituzionale. Anche senza una legge speciale, può una speciale procedura adottarsi quando si tratti di leggi simili, e d'altra parte tali leggi portan con sè le guarentigie loro proprie di una lunga preparazione, di relazioni, studî e discussioni prima che approdino. Di che abbiamo l'esempio nella riforma della legge elettorale politica. Si fu dal Capo dello Stato che venne in forma solenne promosso lo studio ed esame dell'opera riformatrice:

« Considerando, era detto nel preambolo del reale decreto, che la volontà della nazione, fondamento del nostro diritto pubblico e glorioso titolo della Monarchia su cui venne ricostituita l'unità della patria, ha la sua ordinaria manifestazione per mezzo del corpo elettorale da cui emana la Camera rappresentativa;

[1] Quetelet, « Physique sociale », seconda edizione, vol. II, pag. 36, 37. Messedaglia, « Di alcuni argomenti di statistica teorica ed italiana. Prelezione al corso di statistica all'Università di Roma pel 1879-80 ». « Archivio di statistica, 1880 ». Boccardo, « La sociologia nella storia, ecc. Prefazione al volume VIII della Biblioteca dell'Economista », terza serie.

« Considerando che le condizioni dell'elettorato politico, determinate per legge, quando primamente fu sancito il patto costitutivo della nostra società politica, furono poscia modificate allorchè, ampliato il Regno, si venivano raccogliendo in un solo Stato le maggiori parti d'Italia;

« Considerando che ora, consolidata l'unità politica, condotta presso al termine la grande opera della piena concordanza delle leggi e delle istituzioni rappresentative, introdotte nuove disposizioni che variano notabilmente le relazioni personali ed economiche dei cittadini, si è manifestato il desiderio e il bisogno che le norme da cui è regolato l'esercizio dell'elettorato politico vengano condotte ad una più sincera rispondenza colle progredite condizioni della società;

« Considerando che il desiderio di studiare e riformare la costituzione del corpo elettorale si è manifestato anche con ripetute dichiarazioni e con formali proposte presentate nel Parlamento;

« Considerando che prima di introdurre variazioni e correzioni in una delle leggi fondamentali dello Stato è necessario procedere con sicuro avvedimento, tanto per accertare quali sieno le mutazioni veramente desiderate e desiderabili, quanto per prevedere e regolarne le conseguenze;

« Si istituiva una Commissione reale collo scopo di raccogliere tutti gli elementi scientifici risguardanti la storia delle elezioni politiche nel Regno d'Italia e di studiare tutte le proposte di riforma suggerite per regolare ed estendere il diritto elettorale, per assicurarne l'esercizio e per ristabilire il pieno accordo tra la legge elettorale e le altre leggi che determinano i diritti e gli obblighi dei cittadini, e si stabiliva che la Commissione reale, com-

piuti gli opportuni studî preparatorî, avesse a proporre i provvedimenti che, a suo avviso, più efficacemente conducano allo scopo di estendere il diritto elettorale a tutti i cittadini, i quali, secondo lo spirito delle nostre istituzioni, potrebbero essere chiamati a scegliere i rappresentanti della nazione ».

Dalle prime proposte dei deputati Crispi e Petruccelli nel 1864; del deputato Cairoli nel 1872 e 1873; dei deputati Corte e Maurigi nel 1875, si devenne al disegno di legge presentato dall'onorevole Nicotera nel 1878, a quelli Depretis nel 1879 e nel 1880; vennero quindi la relazione del deputato Lioy nel 1874, del deputato Righi nel 1875, quella Brin nel 1879 e finalmente la relazione del deputato Zanardelli alla Camera dei deputati e dell'autore di questo studio al Senato, dopo di che la riforma elettorale politica è divenuta legge dello Stato, ed è la legge 22 gennaio 1882.

CAPO XIV.

EPILOGO.

Lo Statuto del 4 marzo 1848 venne dato dal Re, ma venne dato irrevocabilmente.

Si differenzia quindi essenzialmente dalla Carta del 1814 che il Re per sua sciagura volle in sua balìa.

Si differenzia inoltre dalla Carta del 1830, che riconosce l'origine dalle Camere, o più veramente dalla Camera dei deputati.

Il potere regio messo al di sopra della Costituzione dalla Carta del 1814 e lasciato in disparte dalla Carta del 1830, fa parte integrante dello Statuto del 4 marzo 1848.

Lo Statuto nostro sopravvive non solo alla Carta del 1814 ed a quella del 1830, ma inoltre alle Costituzioni della seconda Repubblica e del secondo Impero. Sopravvive ad un periodo di tempo più che bastante, perchè sia già succeduta una generazione all'altra.

Due cagioni principalissime vi hanno contribuito. La prima: che le guarentigie del potere regio e dei diritti popolari sono le stesse, in guisa che l'offesa di quello sarebbe offesa di questi, e reciprocamente. L'altra: che i grandi avvenimenti, i quali condussero l'Italia a indipendenza e unità non hanno potuto altrimenti compiersi se non per virtù e concordia di principe e popolo.

Lo Statuto è legge fondamentale, e come tale è fondamento di tutto l'edificio costituzionale, ma non è tutta la Costituzione. La Costituzione non è nello Statuto solo o nelle leggi che lo accompagnano: la Costituzione è nel sentimento pubblico, nella consuetudine, nei precedenti, in tutta la legislazione, in tutta quanta la storia del risorgimento nazionale. Quel giorno che la Costituzione si oscurasse nella coscienza nazionale per racchiudersi in una definizione, lo Statuto più non sarebbe che un ramo disseccato d'un albero che ha cessato di vivere.

Il principio costitutivo quindi vive perenne non solo nell'ordinamento, ma nell'esercizio dei poteri pubblici. Il principio costitutivo però ritrae tutta la sua autorità ed efficacia dall'atto d'unione, per cui le sparse membra della nazione si sono riunite nel nome d'Italia, della Monarchia costituzionale e di Vittorio Emanuele II e suoi successori. La integrità dello Stato, il governo libero e rappresentativo, la dinastia son dunque la condizione e il limite, senza di cui e oltre cui i poteri pubblici sarebbero portati fuori della loro base.

Non basta di custodire gelosamente i principî costituzionali nello Statuto, se non si integrano non pure per atto di Parlamento, ma in tutta la vita della nazione. Non basta mantenerli illesi nello Statuto, se poi in ogni manifestazione della vita pubblica non si rispetta l'essenza, lo spirito, la ragione di essere della Costituzione.

I principî costituzionali hanno bensì nello Statuto una, e, se vuolsi, la principale espressione. Ma come la lingua, come tutti i caratteri eminentemente proprî della nazione, appaiono in tutta la vita organica dello Stato, non si circoscrivono a singoli organi, son comuni a tutti, non sono di alcuno in particolare.

Manifesta quindi è l'illusione, e manifesto il pericolo delle leggi di revisione. L'illusione, perchè male si giunge a stabilire una linea netta e precisa che separi le due categorie di lèggi, quasi sacre le une, e abbandonate le altre alla mercè del Parlamento. Il pericolo, perchè l'economia dello Stato è un tutto vivente, che non può farsi a pezzi per ricostruirlo come talenta.

Lo Statuto o più esattamente la Costituzione si viene correggendo, integrando, determinando per virtù propria: correzioni, integrazioni, determinazioni, che si effettuano sotto forma di diritto consuetudinario.

Non altera l'indole del diritto consuetudinario il ridursi ad atto di Parlamento, poichè l'atto di Parlamento non ne è che la manifestazione: la fonte viva ne è la coscienza nazionale, la *ratio* ne è la conformità alle condizioni sociali e nello stesso tempo a quei principî, che nello Statuto sono potenziali e nel diritto consuetudinario ricevono attualità di forma.

Si è in tal modo che negli ordini costituzionali, come negli organismi fisici, variano gli elementi individuali, ma nel turbinio che li porta, rimane nella sua identità l'organismo. La goccia d'acqua, che mi passa davanti, sarà già perduta nei mari, e tuttavia continuerà a scorrere quel fiume, alimentato sempre dalle stesse sorgenti, sempre glorioso dello stesso nome. La materia continuamente muta, ma non è che depositaria delle forze che non mutano. [1] La permanenza dei principî costituzionali, il mutamento continuo negli istituti di cui son l'anima e il moto, ci rappresentano in questo grande organismo dello Stato il rapporto stesso che passa tra le forze e la materia nei corpi viventi.

[1] Flourens, op. cit., « De la vie et de la intelligence », 1858, première partie, section 1ª, de la vie, chapître V.

Solo in questo modo ogni atto di conservazione è di progresso, e ogni atto di progresso è di conservazione.

È la dottrina già esposta da Cesare Balbo nell'opera « Della Monarchia rappresentativa in Italia », libro che dal 1857, in cui fu pubblicato, anzi dal 1849, in cui si è incominciato a scrivere, conserva ancora freschezza, perchè fortemente pensato.

È dottrina però, la quale talvolta viene esagerata, poichè il diritto consuetudinario, che si rispecchia nella onnipotenza parlamentare, ha pure i suoi limiti.

Li ha nell'atto d'unione e quindi in tutto quello che costituisce oggetto dei plebisciti; li ha nei principî costituzionali, espressi bensì nello Statuto, ma ancora più scritti nella coscienza nazionale e in ogni manifestazione della vita pubblica; li ha nella forma che gli è propria, e cioè non di abrogazioni, ma di complemento, di determinazione, di effettuazione; li ha nella stessa sua indole di diritto consuetudinario, con che l'atto dell'autorità pubblica diviene atto riconoscitivo e non più che riconoscitivo, ma l'origine, la necessità, la *ratio* precede all'atto di autorità e lo giustifica; li ha nella sua propria necessità e irrecusabilità che sia a tutti manifesta e sentita; li ha finalmente nella ponderazione, nella maturità, nel tempo dell'esame e studî, che, indipendentemente da procedura speciale, occorrono prima che passi in atto.

Non si dica che tale esercizio d'un potere costituente, incorporato nel legislativo, sia senza sindacato e senza sanzione. Non solo si trova preparato e giudicato dalle urne elettorali. Ma più ancora ad ogni esercizio come ad ogni abbandono dei poteri pubblici sovrasta quell'ora in cui « le pouvoir perd son droit à la fidelité » o quel dì « redoutable et inconnu que nulle science humaine ne saurait pré-

voir, que nulle constitution humaine ne peut régler ».[1] Queste parole, sapientemente meditate dal pensatore e da lui scritte nel 1839, non dovettero ripiombare a Guizot, ministro, qualche anno dopo, dolorosamente nell'animo?

Negli Stati federali vi ha esempio di un tribunale, che giudica la costituzionalità degli atti di Parlamento. La nazione ne è supremo giudice da per tutto.

[1] Guizot, « Etude historique sur Washington », premesso all' « Histoire de Washington et de la fondation de la République des Etats-Unis par Cornelis De Witt »; Paris, 1859.

PARTE II

IL SENATO.

CAPO I.

LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE POLITICA ED IL SENATO.

Nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato, 24 novembre 1881, sulla legge per la riforma della legge elettorale politica [1] si conteneva un capo intitolato « la legge elettorale e l'ordinamento costituzionale », e le previsioni ne vengono qui riprodotte, divenute storia.

« È impossibile di prendere in esame una legge costitutiva di una Camera dei deputati senza prendere in esame non soltanto la influenza che esercita sulla Camera stessa, ma ben ancora l'influenza che esercita su tutti gli ordini costituzionali. Siamo i primi a conoscere che si è mediante una buona Camera elettiva, che circola in tutte le vene dello Stato la salute e prosperità, la quale nasce sopratutto dalla unione de'cittadini in una sola volontà, in una sola attività, in una sola obbedienza; si è la sua presenza che garantisce tutti gl'interessi; si è la sua partecipazione che ispira l'amore del pubblico bene, tanto più efficace, quanto più si sa che è cosa nostra quella a cui prendiam parte. Così davanti alla Camera dei pari esprimea degnamente il Cuvier l'ufficio della Camera dei deputati, e per cui si è lo spirito della Camera elettiva, che veramente determina

[1] Sessione del 1880-81, « Documenti », N. 119-A.

lo spirito della Costituzione. Ma il Cuvier, il quale alla Camera che si rinnovella attribuisce la vita della Costituzione, alla Camera dei pari ne attribuiva la stabilità, al Principe la forza. Hanno queste espressioni allusione alla Costituzione che allora governava la Francia, ma fondamentalmente ne è vero il pensiero, ed è principio essenziale d'un governo rappresentativo e guarentigia di libertà l'equa distribuzione dei poteri pubblici. In una sola Camera, ancora meno che nello Statuto, solo consiste la Costituzione.

« Ufficio costituzionale ha il Re, ha il Senato, ha la Camera dei deputati.

« Il Re e le due Camere hanno dei doveri da compiere e perciò dei diritti da esercitare. Ed il rispetto reciproco che i grandi poteri pubblici devono l'uno all'altro non consiste nell'abdicazione. Consiste nell'esercizio della podestà, che a ciascuno spetta, dentro quei limiti, che a ciascheduno la Costituzione assegna.

« Nè sono soltanto i limiti definiti dallo Statuto. Son definiti inoltre da tutto un codice di massime politiche, il quale non si trova scritto in veruno Statuto e tuttavia è universalmente rispettato e applicato da' popoli liberi. I poteri pubblici senza trascendere la podestà loro inerente, ma pel fatto solo di esercitarla fino al limite estremo, l'uno dall'altro si troverebbero separati, divisi. Ed impossibile diverrebbe così un principio e forma di governo, che insieme li vuole contemperati e associati pel bene e la grandezza della patria.

« Tutto ciò ha un commento perpetuo nella storia delle nazioni, presso cui è secolare l'abito della libertà. È però corso oramai un ben lungo periodo di tempo, attraversando ardui e gloriosi cimenti, perchè la Costituzione non sia in Italia pure incorporata soltanto nello Statuto, ma ricevuto

abbia uno svolgimento suo proprio. Il governo rappresentativo ha oramai per noi pure la sua storia, le sue tradizioni, i suoi antecedenti.

« Il potere legislativo è collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; il Senato e quella dei deputati. Al Re ed a ciascuna delle due Camere appartiene la proposizione delle leggi, salvo che le leggi d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato devono essere presentate prima alla Camera dei deputati. Per ogni legge lo Statuto dispone egual corso presso il Senato come presso la Camera dei deputati, in guisa che legge veruna non giunge alla sanzione del Re se non dopo essere stata esaminata, discussa, approvata dall'una e l'altra Camera, con pari diritto. E lo Statuto provvede con disposizioni comuni per le due Camere a tutelarne l'indipendenza e quella di coloro che ne fan parte, e ad ordinare il lavoro legislativo dell'una come dell'altra.

« I governi rappresentativi, non solo degli Stati federali, ma degli Stati unitarî, hanno, possiam dire, tutti, due Camere. Qualche eccezione non toglie il fatto, che si può dire tradizionale dei governi rappresentativi, e passato nel diritto comune. Si riscontra non solo nei governi già costituiti, ma in quelli stessi, che si danno una Costituzione nuova, e che trovano libero e sgombro dinanzi a sè il terreno su cui costruire l'edificio costituzionale. Fosse stata ascoltata la sentenza di Lally-Tollendal, relatore del Comitato di costituzione, il 19 agosto 1789: « avec une seule Chambre, vous pourrez tout détruire, sans les deux Chambres, vous ne pourrez rien fonder! ».

« E quando dal plebiscito venne dichiarata l'unione del Regno d'Italia colla Monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori, si è così dichiarato

volere « quelle larghe e forti istituzioni rappresentative che si contengono nello Statuto e legge fondamentale 4 marzo 1848 ».

« Ma quello che la nazione volle, volle effettivamente, perchè vano sarebbe che le due Camere fossero riconosciute del pari dallo Statuto, ma in realtà il potere si riducesse soltanto in una di esse.

« Quanto vane le previsioni che si volessero fare sulle conseguenze della nuova legge elettorale quanto al nuovo assetto delle parti politiche, altrettanto certe son quelle che fondandosi sullo stato sociale odierno e sulle leggi storiche lasciano presagire la grande prevalenza e preponderanza democratica. E le condizioni d'un governo democratico e d'uno stato sociale democratico potrebbero esser descritte oggidì colle stesse parole, con cui son descritte dagli antichi. Una pagina di storia greca sarebbe facilmente incriminata di allusioni contemporanee. In tali condizioni è d'ogni età il fatto osservato dal Guicciardini, che facilmente si elevano ad alti uffici anche uomini meno idonei, e senza distinzione dell'idoneità loro all'uno ufficio più che all'altro; che si fa in ciò a gara da tutti, perchè ciascuno vuole stare al paro degli altri, tanto che mai come in uno stato sociale democratico si trovano accomunati e comuni gli onori; che di leggieri si dimentica quello che per un momento avea formato titolo d'indegnità, indifferentemente sollevando in alto chi pel momento mette conto; che l'amministrazione stessa della pubblica cosa riesce più arrendevole ai preghi e rispetti; e bene spesso si preferisce ricorrere a spedienti, a mezzi termini, a temporeggiamenti, anzichè esaminare le cose a fondo e ingolfarsi nelle difficoltà; che di ciò partecipa principalmente il modo di condursi verso gli altri Stati prevalendo per lo più lo star neutrali, e quello ch'è peggio

senza almeno risolversi a starci davvero; finalmente, che non si risolve mai di riordinare lo Stato, perchè o i mali non sono così palesi da mettere in sull'avviso, o son già sì gravi, che per porvi rimedio i colpi non si darebbero a misura, e « male vanno le cose quando non si può sperare d'avere bene se prima non vanno male ».

« Ora quanto più si accettano senza esitanza que' progressi d'ordine sociale e politico, che sono pure conseguenza d'uno stato democratico, d'uopo è preoccuparsi delle tendenze, che in ogni tempo vi han portato alterazione e pericolo. Ed è quindi impossibile non tener conto dell'influenza che la composizione della Camera dei deputati ha sul Senato. Per quel legame poi, il quale la responsabilità ministeriale stabilisce necessariamente fra un atto qualsiasi di Governo e la maggioranza della Camera elettiva, è impossibile non tener conto della qualità della maggioranza, che si viene a formare mediante una grande estensione del diritto di voto. Tutti concordano che in un Senato debbano essere rappresentati gli alti servigi, la eminente coltura, i cospicui interessi, che possono essere soverchiati da maggioranze numeriche. Ora, di fronte a un suffragio pressochè universale, non è interesse d'una o d'altra parte politica, ma di tutte, e interesse del governo rappresentativo, che il concorso della parte migliore del senno e dell'esperienza nazionale sia assicurato al Senato. *Non è però solo mediante il modo di sua composizione che un'assemblea custodisce la dignità propria, bensì col rispetto che sa guadagnarsi e che in gran parte deriva da quello che ha in sè medesima.* La Camera che esce dal voto pressochè universale, acquista negli ordini dello Stato tanto maggiore efficacia, che vano è il contrapporvi soltanto l'autorevolezza. *Più e più maggiore pertanto la necessità, che nel dar ordine ai*

lavori parlamentari si riconosca l'ufficio, che spetta al Senato, in guisa che il Senato abbia il modo di esercitare le sue attribuzioni efficacemente. E più e più urgente diviene il riformare le leggi d'alta amministrazione, sì che il Senato non si trovi, come troppo spesso si trova nella contingenza, o di portare incaglio alla cosa pubblica, o le tantissime volte di censurare *e* approvare. *Peggio ancora, allorchè perfino nelle leggi di bilancio, siccome quelle che sarebbe più grave il respingere, si introducano provvisioni, che altrimenti andrebbero esaminate in sè e difficilmente sarebbero adottate.* Il che ci fa risovvenire delle leggi, che dai Romani eran dette *saturae*, e che vennero tolte di mezzo dalla *lex Cæcilia*, perchè il popolo non si trovasse nel bivio « in conjunctis rebus compluribus, aut id, quod nolit, accipere, aut id, quod velit, repudiare ».

« Il Senato subalpino non esitò in occasioni simili perfino sospendere di dar corso ai bilanci sino a che non avessero avuto corso regolare di legge le provvisioni, che alteravano il bilancio. E ministro il conte di Cavour, nella discussione del bilancio di grazia e giustizia, il 28 marzo 1851, ne dava lui stesso il modo, senza pur sollevare il dubbio, che quando altrimenti fosse, ossia quando prima a quelle provvisioni non si fossero fatti percorrere tutti i soliti stadî legislativi, il Senato non si trovasse intanto in pien diritto di non approvare il bilancio. Il quale rispetto al Senato venne dal conte di Cavour dimostrato al Senato nell'occasione particolarmente in cui, respinto dal Senato lo schema di Banca unica, il quale al conte di Cavour importava pure moltissimo, non lo ripresentò per questo solo più oltre. Preferì il conte di Cavour esser vinto dal Senato piuttosto che vincerlo ed espugnarlo con violenza ed arbitrio.

« L'illustre autore della « Vita di Cesare Alfieri », ciò

narrando, augurava che i ministri del Regno d'Italia, non meno dei ministri del Regno Subalpino, sapessero rispettare la libertà ed autonomia di questo supremo Corpo deliberante. Nello stesso tempo però si preoccupava delle dottrine che avevano già preso grandissimo spazio presso di noi, e le quali, sotto il nome della nazione, tutto concedendo all'onnipotenza politica ministeriale, avean già arrecato sotto la Monarchia del 1830 tanto male alla Francia. [1]

« Una legge elettorale pertanto, la quale altera profondamente nella sua *composizione* la Camera dei deputati, e tende a dare sempre più ad essa prevalenza e preponderanza, viene a esercitare di necessità un'influenza grandissima sul Senato medesimo, il che avviene in duplice modo; e cioè nella composizione del Senato, in quanto dipenda principalmente dal fatto dei Ministeri, che emanano dalla maggioranza della Camera dei deputati, e nell'adempimento dell'*ufficio* costituzionale e legislativo, che pure al Senato spetta, ed in che tanto più difficilmente il Senato arriva a mantenere la sua autonomia ».

[1] « Cesare Alfieri » per Domenico Berti; Roma, tip. Voghera, 1877, pag. 133.

CAPO II.

PROPOSTE DI RIFORMA. L'ORDINE DEL GIORNO ALFIERI: IL SENATORE BORGATTI, IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DE MINISTRI DEPRETIS. ANTONIO SCIALOJA. OSSERVAZIONI I INTERROGAZIONE DEL SENATORE ALVISI: RISPOSTA DEI PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEPRETIS. RIU- NIONE DI SENATORI: OCCASIONE DEL PRESENTE STUDIO.

Bastarono queste osservazioni, perchè si attribuisse a presidente dell'Ufficio centrale, il Saracco, e con lui a relatore, e che è l'autore del presente studio, la proposta di riforma del Senato.

Il che non è esatto, e perchè in realtà nessuna proposta si è da loro messa avanti, e perchè per proposta di riforma del Senato si intendeva dai più addirittura la riforma nella composizione del Senato, con che non si dava alle dette osservazioni la loro vera portata, e nemmeno la più imme- diata concludenza pratica.

Ed in vero le dette osservazioni non si erano fermate soltanto alla *composizione* del Senato, ma si erano estese all'*ufficio*, che il Senato ha nell'economia della Costituzione.

E le conseguenze e gli effetti della nuova legge elet- torale si esaminavano quanto all'*uno* e all'*altro* di questi due capi.

Sul primo di essi la relazione si limitava ad avvertire che la nuova legge elettorale avrebbe esercitato influenza

sulla stessa composizione del Senato. E ciò in via di *fatto* per la parte che alla nomina dei senatori hanno i Ministeri, i quali principalmente derivano dalla Camera dei deputati, o in via di *diritto*, quando si portassero innovazioni al metodo ora tenuto per le nomine dei senatori.

L'equilibrio dei poteri pubblici, come vuole lo spirito della Costituzione, dev'essere mantenuto. E non intendiamo con ciò, si diceva, un equilibrio di forze diverse e contranitenti, che, coll'eguagliare i loro momenti, fan la pace dei gravi, accordate in uno scambievole esser vinte. L'equilibrio che noi cerchiamo è quello senza cui non vi è movimento nè progresso; come non procederebbe il veicolo, che non fosse bene equilibrato sugli archi e le cinghie.

Ogni costituzione sociale ha inerenti dei pericoli che, non avvertiti a tempo, condurrebbero al suo proprio corrompimento: e così è, osserva John Stuart Mill, della costituzione sociale democratica. Il pericolo inerente alla costituzione sociale democratica si è che la *quantità* diremo con Donato Giannotti, venga a prevalere nelle assemblee, che rappresentano la nazione democratica, e nell'opinione popolare, che esercita impero su di esse. Al quale pericolo vien dietro l'altro di una legislazione di classe, ossia di una legislazione nell'interesse della classe, che tiene il campo, e determinata dalla maggioranza numerica.[1]

Si prevedeva insomma quello che in condizioni simili è sempre avvenuto: l'ostracismo in parte, ed in parte il volontario esilio di cittadini ottimi.

E quindi si ponea in avvertenza che in quanto ciò fosse avvenuto per la Camera dei deputati, avrebbe anche ripercussione quanto al Senato.

[1] Senato, « Discussioni », dicembre 1881.

Tanto più poi si ponea in avvertenza della necessità pel Senato, quando non voglia essere soverchiato od anzi annullato, *di far valere le sue prerogative*, e il *dovere nel Governo di rispettarle.*

Si adduceva anzi una parabola famigliare agli Inglesi, la parabola della signora Partington che nell'inondazione di Sidmouth il 1824 pretendeva colla sua scopa tenere indietro l'Oceano. E si voleva significare con questo che il Senato non può ripromettersi di tener testa alle burrasche dello Stato, se non sia non solo armato di tutto punto, ma bene agguerrito. L'abituarsi a porlo fra le sferre, e il pretendere che quando meglio talenti sia bene in arnese, è vana ubbia. Ed ai momenti, che diremo eroici, l'uomo non si trova pronto, se non si è preparato coll'adempiere il dovere di tutti i dì.

L'Ufficio centrale del Senato, e nella relazione, e in Senato, non è uscito da questi termini, e in questi termini assegnatissimi non trovò repliche. Non fece proposte.

Una vera proposta fu fatta dal senatore Alfieri, che in omaggio pur anco alle nobili tradizioni paterne, da noi ricordate, si era occupato già di questo interesse gravissimo dello Stato. Accenniamo alla risposta del Senato al primo discorso della Corona, ed alla parte che vi ebbe Cesare Alfieri, come pure al programma di Cesare Alfieri, presidente del Consiglio dei ministri. Di che abbiamo discorso nella prima parte del nostro studio.

Il senatore Carlo Alfieri si era ampiamente occupato nel 1872 delle condizioni del Senato nelle note a due scritti, l'uno del signor Saint-Marc Girardin pubblicato dalla *Revue des deux mondes* nel 1845, l'altro, un estratto del capitolo VIII, intitolato « Du corps legislatif », dell'opera postuma del Duc de Broglie « Vues sur le Gouvernement de la France », pubblicata da suo figlio nel 1870.

Questi due scritti il senatore Alfieri tradotti, e particolarmente il primo di essi, annotati, avea pubblicati nell'opera intitolata: « L'Italia liberale », [1] in appendice alle « Lettere sul problema sociale in Italia ».

Nella tornata del 16 dicembre 1881, in corso di discussione della legge elettorale politica presentò un ordine del giorno, di conformità alle idee che sul Senato aveva espresse in detta opera, e di nuovo: in una lettera pubblicata il 7 ottobre nella *Gazzetta Piemontese* n. 279, e che era diretta al senatore Brioschi e nella lettura al Circolo filologico di Firenze, il 19 novembre, e che è pubblicata sotto il titolo « Considerazioni sull'origine naturale della podestà pubblica », distinta in tre parti: 1° Il governo rappresentativo secondo il metodo d'osservazione; 2° Perfezionamento del Senato secondo lo Statuto; 3° Conclusione. [2]

La proposta, sotto forma di ordine del giorno, era così espressa:

« Affermando la piena armonia della propria potestà legislativa colla più ampia libertà popolare al pari che colla stabilità e maestà della Monarchia costituzionale;

« Riconoscendo il valore precipuo della propria costituzione, nella base di categorie per le quali è aperta la via al senatoriato a tutti i cittadini, sotto condizione di rappresentanza evidente in essi di attitudini politiche superiori, o di servizi eminenti resi al Re ed alla patria;

« Convinto che di fronte al suffragio allargato ed all'accrescimento di autorità che ne deriva alla Camera dei deputati, occorre mantenere al Senato adeguata partecipazione allo esercizio del potere legislativo;

[1] Firenze, successori Le Monnier, 1852.
[2] Firenze, Civelli, 1881.

« Il Senato invita il Governo del Re a raccomandare alla Maestà Sovrana di prendere a revisione l'esercizio della regia prerogativa rispetto al Senato, al fine di portarvi tutti quei perfezionamenti compatibili con lo spirito, e possibilmente, con la lettera dello Statuto, i quali valgano:

« *a*) a rendere vieppiù evidente la genuina rappresentanza significata dal sistema delle categorie;

b) ad assicurare, anche per l'avvenire, la piena indipendenza del Senato;

« *c*) a rendere l'opera del Senato più estesa e più efficace nella patria legislazione;

« Affida alla Presidenza la nomina di una Giunta di cinque senatori, incaricata di redigere un indirizzo al Re, conforme alle massime dianzi esposte,

« e passa alla discussione degli articoli della legge per la riforma elettorale ».

Il senatore Alfieri si era poi riservato con lettera, di cui si è data comunicazione nella tornata 17 dicembre, d'insistere sulla sua proposta prima della votazione della legge, e nella tornata del 20 dicembre dichiarava, che si riservava di ripresentarla in sede più opportuna e cioè in quella stabilita dal regolamento per le proposte iniziate dai senatori. Con ciò alludeva alla forma che è stabilita dal regolamento per le proposte di legge, e per cui il Senato viene convocato in conferenza degli Uffizi riuniti, e alla conferenza spetta l'autorizzare la lettura delle proposte in seduta pubblica.

Non mi soffermo sulle difficoltà di metodo che si son qui sollevate, e se cioè la procedura dal regolamento tracciata per le proposte di legge valga pur anco per gli indirizzi, o se le disposizioni del regolamento concernenti gli indirizzi, valgano per un indirizzo simile.

La connessione della legge elettorale per la Camera dei deputati colla composizione e l'ufficio del Senato non era stata da alcuno contraddetta.

Alcuni però giudicavano a dirittura, come conseguenza necessaria della nuova legge elettorale, il dare al Senato la stessa base della Camera dei deputati, e quindi la base elettiva e una eguale larghezza di suffragio. E ciò posto, ne traevano argomento, gli uni per opporsi alla riforma della legge elettorale per la Camera dei deputati, gli altri per chiedere insieme con essa una corrispondente riforma per la composizione del Senato.

Il senatore Borgatti, nella tornata del 13 dicembre 1881, osservò non essere conseguenza necessaria di una base più larga di elezione per la Camera dei deputati l'adozione dell'elezione anche del Senato; bensì 1° di premunire maggiormente il Senato dalle influenze pericolose della politica battagliera e delle lotte partigiane; 2° di non lasciare in piena balìa del potere esecutivo la proposta dei candidati alla nomina di senatore, ma applicare *direttamente* il metodo delle categorie stabilite dall'articolo 33 dello Statuto.

Posso aggiungere che una simile idea di circondare le dette proposte con cautele e garanzie, le quali, senza essere scritte nello Statuto, si potessero tuttavia desumere dallo spirito e dai fini della disposizione statutaria in conformità alle nuove condizioni dei tempi, ben molti anni prima avea fermato l'attenzione di Antonio Scialoia. Ed il Borgatti ebbe fin da allora a chiarirsi su di ciò col barone Bettino Ricasoli, mostrandosi persuaso che tale idea si sarebbe potuta recare in atto senza menomare la prerogativa del Re, e mantenendo la disposizione statutaria in quello che ha di essenziale.

Nella discussione della riforma elettorale politica, il

presidente del Consiglio dei ministri, ministro dell'interno, deputato Depretis, nella tornata del 15 dicembre, dichiarò essere un bene per la cosa pubblica che il senatore Alfieri avesse trattato la questione delle riforme politiche nel loro più esteso significato, entro i limiti dello Statuto. Ed intanto che declinava dall'entrare nell'argomento importantissimo trattato dal senatore Alfieri, e ciò perchè gli pareva già molto l'aversi a occupare della riforma elettorale della Camera dei deputati, soggiungeva, più tardi forse sarebbe venuto il momento di esprimere le opinioni del Governo sulle idee svolte dal senatore Alfieri.

E l'occasione si è presentata in quest'anno, nella tornata del 31 marzo, in occasione della discussione sulla legge di assestamento del bilancio dell'esercizio finanziario dal 1° luglio 1885 al 30 giugno 1886. Diede tale occasione allo stesso Depretis il senatore Alvisi, il quale, già fin dal 13 dicembre 1871 aveva esposto sulla riforma del Senato la sua persuasione in forma di quesiti desunti da un suo lavoro pubblicato nel 1880 e intitolato *Causae causarum* o delle *Riforme politiche*, ed ora domandava al presidente del Consiglio dei ministri, se non fosse venuto il momento di pronunciare nel programma per le elezioni una parola sulla possibile riforma del Senato.

Rispose il Depretis, espressamente dichiarando « Salve le basi fondamentali dello Stato consacrate dai plebisciti, colle necessarie loro conseguenze, non essere avverso *a priori*, di proposito deliberato, ad alcuna riforma dell'organismo dello Stato; e non comprendere l'immobilità dell'organismo di Stato in mezzo ai progressi della civiltà, ed ai mutamenti delle sue esigenze nella continua vicenda del progresso dei popoli e delle loro istituzioni ». Soggiungeva: « quando si tratta di riforme così importanti, come quella indicata dal-

l'onorevole Alvisi, non possa un uomo di Stato, senza mancare alla necessaria prudenza, impegnarsi in una discussione conclusiva se non quando la riforma sia veramente matura nella coscienza pubblica, e la riforma indicata dall'onorevole Alvisi non essere tanto matura nella coscienza pubblica, che vi sia pericolo nel farne prima profondo esame ». Ed accennando poscia al modo naturale con cui, negli Stati ordinati solidamente, riforme simili si manifestano e si applicano, cioè coll'essere iniziate dagli stessi corpi dei quali si tratta, quando essi ne riconoscano la necessità, si dichiarava persuaso che « quando l'alto consesso avesse sicura coscienza che, considerate le condizioni del paese e le esigenze del suo grado di civiltà, una riforma simile sia necessaria, essa si applicherà non solo isolatamente, ma largamente per l'iniziativa degli uomini gravi e sapienti che lo compongono: ma finchè queste manifestazioni non avvengono, per gli uomini di governo essere prudenza di Stato di soffermarsi ». Quanto alle osservazioni del Depretis, e sulla relazione in cui la composizione del Senato sta colla maggioranza della Camera dei deputati, e sulle attribuzioni del Senato in materia di finanze ci accadrà di parlare più avanti.

Alle quali dichiarazioni ha tenuto dietro una lettera a stampa, in data di Roma, 8 aprile, sottoscritta dai senatori Delfico, Majorana-Calatabiano, Moleschott, Alvisi, Martinengo Villagana, Borelli, Caracciolo di Bella, Alfieri e con essa avendo trovato consenzienti molti colleghi, sulla opportunità di prendere in esame la possibile riforma del Senato, anche in seguito alle dichiarazioni del presidente del Consiglio nella seduta del 31 marzo, invitavano ad assistere alla riunione del dì seguente, 9 aprile, nella sala delle conferenze, per trattare dell'argomento.

La riunione il giorno 9 aprile ebbe luogo, presenti da venti a trenta senatori e non avendo il senatore Alfieri accettato l'ufficio di presidente, scelse a presidente il senatore anziano Cambray-Digny e a segretario il senatore di più recente nomina, Pierantoni.

In detta riunione si è deferita al senatore Cambray-Digny la nomina di una Commissione di sei senatori, da lui presieduta, che riferisse sui punti venuti nella riunione medesima in discussione.

La Commissione venne formata dei senatori Alfieri, Finali, Lampertico, Majorana-Calatabiano, Saracco, Tabarrini, e tenne una preliminare riunione il giorno 11 aprile, e da questa ebbe occasione il presente studio.

CAPO III.

LETTERE DI GINO CAPPONI E CESARE ALFIERI. LETTERE DI GINO CAPPONI A SILVESTRO CENTOFANTI E CARLO MATTEUCCI.

Il 20 giugno 1867 Gino Capponi scrivea al marchese Cesare Alfieri, che era a Torino, la seguente lettera: « Firenze, 20 giugno 1867. Mio caro e buon amico. Jeri sera un piccolo numero di senatori si radunò a discorrere intorno allo stato pur troppo languido del Senato, e al danno che ne viene un poco ancora per la cosa pubblica e per il Governo stesso, rimasto a lottare solo contro un'assemblea irruente e che vorrebbe essere ogni cosa, quando ella sapesse e volesse qualcosa di più. Concordarono le opinioni intorno al fare una qualche dichiarazione un po' solenne, e dare importanza, quando riesca, alla discussione che precede il voto sul bilancio provvisorio; dire, insomma, qualche parola almeno, come se non si avesse la gola stretta, secondo il solito, dall'urgenza. In quella conversazione dicevano tutti: è un gran peccato che non ci sia l'Alfieri! e ci pareva essere come storpi. Ti scrivo questo non già per farti alcuna forza quanto a venir qui, e rispetto le ragioni che puoi avere di salute e di famiglia; ma certamente dovevo io farti sapere questo desiderio nostro, e ad ogni modo farti sapere quello che avvenga in Senato. Fa conto sia questa non già una lettera, ma un semplice avviso. Ho

le tue nuove non di rado, e da più lati; ti prego ossequiare molto in mio nome la signora contessa, e ricordarmi alle sue care bambine. Aggiungo poi, tornando a questa uggiosa politica, che se il conte di Revel o il conte Sclopis, per caso, si sentissero invogliati di recare in nostro soccorso l'autorità della parola loro, sarebbe un regalo molto bene accolto. Ma io mantengo il mio proposito, e non chiedo nulla; ti ho scritto per debito e per amicizia; dunque tu sai quanto cordialmente. Ciò basta. Conservami quella tua cara benevolenza, sapendo che io sono e sarò sempre di tutto cuore affezionatissimo, ecc. ».[1] Rispondea l'Alfieri in data del 30 giugno: . . . . « Se lo stato di mio salute me lo concedesse, ritornerei senz'altro a Firenze; non già che io mi possa facilmente persuadere di recare un utile aiuto, ma perchè mi pare giusto e lodevole l'intendimento vostro, e mi farei volentieri un punto d'onore di unirmi a te, ed a tutti quanti si dimostrano gelosi di mantenere la dignità e l'autorità salutare del Senato . . . . . ». Ma nello stato in cui si trovava non gli bastavano le forze e l'animo di andare: e « non vorrei dunque, soggiungeva, che la mia presenza non facesse altro se non dare a qualche malevolo un argomento di più per rivolgere al Senato quelle parole di san Paolo ai Corinti: *inter nos multi infirmi et imbecilles* ».[2]

Tutto ciò si riferisce all'esercizio delle attribuzioni spettanti al Senato, non alla composizione del Senato medesimo. Sino dai primi sperimenti di governo libero negli Stati d'Italia il Capponi si era però preoccupato delle difficoltà che una Camera alta, un Senato qualsisia, trova ad

[1] « Lettere di Gino Capponi ed altri a lui », volume IV, pag. 136.
[2] Ivi, pag. 137.

esercitare efficacemente il suo officio nella odierna democrazia, e tuttavia, pensando che il Senato avesse pur sempre ragione di essere, andava escogitando in che modo la composizione del Senato vi avrebbe contribuito.

« Al Senato, così scriveva nel 1848 il Capponi a Silvestro Centofanti, certo potrai venire quelle sole volte che tu voglia: basta esserci per le cose più importanti. Che tu preferisca essere deputato, lo intendo: io pure, se fossi uomo intero, avrei piuttosto voluto essere deputato che senatore. Credo poi l'accettare quest'ultimo ufficio abbia il pregio dell'annegazione di sè stesso: credo che se certe istituzioni hanno a cadere, è bene cadano a *petitti passi* secondo la frase di Carlo I d'Angiò, perchè non cadano intere e la dignità si mantenga. Credo sia bello tenere la parte più debole, ecc., ecc.. ».[1] Il Capponi quindi nel 1848 avrebbe voluto che il Senato tutta quella autorità che nei nuovi tempi gli è possibile di esercitare, la esercitasse, e pensava che l'elezione vi avrebbe contribuito. Stimava però necessario di attendere, che prima fossero istituiti i Consigli provinciali, e quando questi costituiti fossero, dichiarava che la proposizione sarebbe stata da farsi deliberatamente e con sicurezza. « Del Senato, così scriveva al Centofanti medesimo, penso come te a puntino: ci dev'essere; ma tra noi, ad averlo come bisogna, mancano gli uomini fatti come tu dici; ed anche la forma, dalla quale dovranno sgusciare. Quando si avranno i Consigli provinciali e dipartimentali, vi sarà almeno la forma; e allora subito è da provvedere al Senato. Cioè, bisognerebbe così fare: ma poi avverrà quello che il tempo comanderà alla debolezza nostra ». Ed al Matteucci:

[1] « Lettere di Gino Capponi », vol. I, pag. 404.

« Quanto al Senato siamo d'accordo: l'iniziativa però bisogna pigliarla solamente quando non sia turbare le cose ma rassodarle. Credo debba essere elettivo, ma ora non abbiamo chi elegga: costituiti i Consigli provinciali, allora è da farsi la proposizione deliberatamente e con sicurezza: prima non vorrei farla; ma le circostanze poi comanderanno a me, a voi, a tutti ».[1] Con ciò il Capponi accennava però anco al modo che a lui sarebbe piaciuto di tenere: ed abbiamo più sopra accennato, come ciò fosse nelle idee del tempo e quali difficoltà vi si accampassero. Qui non è da fermarci a un modo più che all'altro: di tutto ciò basti cogliere il pensiero fondamentale. Ed è questo, che il titolo di senatore non è titolo di onorificenza, ma di ufficio, e che ufficio del Senato non è quello di decorazione per quanto veneranda per vetustà, ma sì di Assemblea legislativa. Ci si metta dell'ambizione, se volete, ma non della vanità.

[1] Lettere, vol. II, pag. 405 e 409. E vedi l'articolo intitolato: « L'Epistolario di Gino Capponi », nella « Nuova Antologia », fasc. III, vol. I, 1876.

CAPO IV.

NOMINE DI SENATORI. DISCUSSIONI PRIME. CAMERA DEI PARI, ALTA CORTE DI GIUSTIZIA E CONFRONTI. L'ARCA SANTA. LEGITTIMISTI E PURITANI.

Eliminiamo ragioni e preoccupazioni, che sono di valore in qualche momento storico, ovvero in relazione al modo, con cui vien posto l'assunto, ma sono estranee all'essenza della cosa di per sè stessa, e ci prepareremo così la via a prenderla in esame in sè e per sè, e senza anticipazione di giudizî.

Quando il conte di Cavour scrisse il notissimo articolo sulla costituzione delle Camere [1] era evidentemente sotto l'impressione di una discussione avvenuta nel Senato del Regno, d'uomini, quanto di sentimenti nobili ed elevati, tanto giudicati da lui inesperti delle cose parlamentari. « Questo paragrafo (ed è il paragrafo già citato dalla risposta al primo discorso della Corona) fu cagione di una lunga, e diciam pure, confusa discussione. Non già che vi esistesse differenza di sentire fra i membri dell'assemblea; ma perchè molti dissentivano sul modo il più opportuno di esprimere il comune sentimento. Essa fece palese la molta

[1] « Risorgimento », 27 maggio 1848. CAVOUR, « Ouvrages politiques-économiques »; Cuneo, 1855, pag. 143.

inesperienza parlamentare del Senato, il modo poco ordinato con cui i dibattimenti sono regolati ed il soverchio desiderio di parlare di alcuni suoi membri ». Queste censure al Senato, nel tempo stesso che il conte di Cavour riconosceva che « se i senatori non erano tutti oratori esperti ed eloquenti, erano ottimi cittadini e pronti tutti del pari a posporre ogni personale considerazione al bene del paese, all'unione dell'Italia », si comprendono benissimo da parte di uomo conoscitore come il conte di Cavour delle cose parlamentari, specialmente inglesi. La lode però era destinata a restar sempre vera: la censura poco di poi sarebbe stata già postuma. Poichè le discussioni non guari tardarono nel Parlamento subalpino a salire a tale altezza da emulare certamente quelle degli altri paesi provetti nel governo rappresentativo, e dalla quale non sono ancora discese. La storia parlamentare nostra, almeno sotto questo rispetto, non è fatta e non è ancora venuto il momento di scrivere pel nostro Parlamento il dialogo delle cagioni della perduta eloquenza. E le cagioni andrebbero cercate non negli ordinamenti dell'una o dell'altra Camera, ma nel generale deperimento della vita pubblica.

Nei primi tempi della libertà la prevenzione non favorevole ad un Senato dipendeva pure in gran parte dallo scredito in cui era caduta la Camera dei pari in Francia. Siamo daccapo: le cagioni di tale scredito non vanno riposte nelle forme parlamentari di per sè stesse, ma, se mai, nell'uso delle forme parlamentari medesime, se però non fossero ben più profonde e non dipendessero da tutte insieme le condizioni sociali e politiche. Sarebbe impossibile il discorrere della Camera dei pari durante la monarchia del 1830 senza discorrere di tutta la storia costituzionale della Francia in quel tempo, anzi della storia intera di

Francia. Solo ricorderemo quello, che si è pur detto nella discussione citata della risposta al primo discorso della Corona e cioè la triste impressione che aveva lasciato negli animi la facoltà illimitata di nomina.

Non farò qui confronto dell'uso che di questa facoltà si era fatto in Francia e dell'uso che ne venne poi fatto in Italia.

Si è detto, che il senatore nominato a vita riacquista *ipso facto* la sua indipendenza.[1]

È vero, e noi stessi pensiamo che quanto alle deliberazioni che seguono gli effetti dell'infornata, come si suol dire, di senatori sieno effettivamente diversi di quelli temuti. Ricorderò la nomina di ventisette senatori, fatta con reali decreti del 16 marzo 1879, comunicati al Senato il 24 marzo. E ricorderò che queste nomine si son fatte, a sessione in corso, e quando stava davanti al Senato la legge di abolizione dell'imposta sul macinato, che il Senato non era disposto di approvare se non in parte e che emendata è poi divenuta la legge 25 luglio 1879. Fra i senatori nominati vi erano deputati, che già avevano nell'altra Camera preso parte alla votazione della legge. Bene: si dee anche ricordare le dichiarazioni che si son fatte, di astenersi dal prender parte alla votazione non solo, ma inoltre alle adunanze. E tuttavia l'atto del Governo del Re non mancò di dar luogo nella stampa non solo, ma e nella accoglienza dal Senato fatta alle nomine che eran seguite in tale congiuntura, a questioni d'ordine costituzionale gravissime. È a memoria di tutti che la relazione sulla validità delle nomine non si diede gran premura di essere

[1] LINATI, « Intorno alla proposta di riformare il Senato ». Parma, Ferrari e Pellegrini, successori Adorni, 1886, ed è l'articolo pubblicato nel giornale « L'Opinione », 15 settembre 1881.

presentata al Senato, e non è venuta al Senato che in maggio. Era nel suo diritto il Senato di censurare l'atto politico e quindi i ministri che avean sottoscritto ai reali decreti di nomina, od era suo obbligo, nonostante il giudizio che si riservasse di pronunciare sull'atto politico, di dar corso intanto alle nomine riconosciute regolari? Nè di fronte a questa domanda, che concerne il diritto, ci soffermeremo davanti ai ritardi, che alla Commissione derivarono pel desiderio di trovarsi completa, ed alle rinuncie che nel frattempo erano seguite. Il Re, si diceva, ha diritto di nomina di senatori, i quali appartengono all'una o all'altra delle categorie dell'articolo 20 dello Statuto, ed il Senato, quando effettivamente il senatore nominato vi appartenga, ha obbligo di darvi corso. È però prefisso un termine in cui il Senato debba dar corso alla nomina? o altrimenti, in cui la Commissione, come è detto nel regolamento per la verificazione dei titoli dei nuovi senatori debba riferire? Perchè il Senato non potrebbe nel suo stesso regolamento, o di consuetudine, prefiggersi, che la verificazione della regolarità delle nomine non si fa che in principio di sessione? Poichè a sessione nuova i disegni di legge, che nella sessione antecedente non avevano superati tutti gli stadî legislativi, vanno ripresentati, non vi sarebbe più il pericolo, che la stessa persona intervenisse di suo diritto due volte alla votazione dello stesso disegno di legge, la prima come deputato, e una seconda volta come senatore. Nella memoranda tornata del 24 gennaio 1880, il Senato approvava il seguente ordine del giorno: « Il Senato, in attesa di provvedimenti efficaci che permettano di abolire gradualmente la tassa di macinazione senza pericolo della finanza, sospende la sua deliberazione sul presente progetto di legge e passa all'ordine

del giorno ». Centoventicinque senatori han dato il voto, per divisione, alla proposta dell'Ufficio centrale, e 83 contro: tre si sono astenuti. Con reale decreto 26 gennaio 1880 la sessione si è prorogata, e il 1° febbraio chiusa. Inaugurata la nuova sessione il 17 febbraio, si sono comunicate al Senato le seguite nomine, con reali decreti del 16, di ventisei senatori. Ebbene, la precedente informata non era stata tale da alterare la votazione del Senato, la nuova non può dirsi che uscisse dalle consuetudini. Se dunque delle informate di senatori si dovesse giudicare dagli effetti, non vorremmo esagerarli menomamente: vorremmo anzi soggiungere col senatore Linati:[1] « subentra l'inviolabilità dell'Ufficio, e poscia la caduta del Ministero a cui la nomina è dovuta, e poi ancora più la solidarietà di corpo ». Ma tuttavia se destituite di effetto quanto alle deliberazioni del Senato, son poi le informate altrettanto indifferenti per la dignità del Senato medesimo! si può veramente attestare, che le ordinanze del Re, 5 novembre 1827 e 4 gennaio 1828, con cui, dopo che la Camera dei pari nell'aprile 1826 aveva respinto le principali disposizioni della legge sulle sostituzioni, si sono nominati settantanove pari, non abbia nociuto, proprio nulla nociuto al Governo della *Restauration?* Che in nulla, proprio in nulla, quelle due date del 5 novembre 1827, del 4 gennaio 1828 non si colleghino colle elezioni che nel 1827 avean rovesciato il Villèle, e cogli avvenimenti che poscia ne seguirono fino alla caduta della dinastia? Ricordiamo come il Guizot penosamente giustifichi la nomina di sessanta pari, dopo la doppia mutilazione che aveva fatto subire alla Camera dei pari la rivoluzione del 1830, e l'abolizione dell'eredità. E

[1] LINATI, loc. cit., pag. 6.

sebbene la scelta fosse caduta non tanto sopra uomini compiacenti al potere, quanto di meriti riconosciuti, il Guizot qualifica pur sempre aggregazioni simili « une de ces mesures qui restent pesants même quand elles sont nécessaires ».[1] E di quella infornata di che dicemmo, del 1827, Carlo Gomel nel libro sulla Camera alta in Francia ed altrove : « Afin de créer dans la Chambre des pairs, une forte majorité anti-libérale, le roi (Charles X) éleva le 5 novembre 1827 soixante-seize personnages à la pairie en un seule promotion. Cet abus, du droit illimité de nomination des pairs, que la Charte avait concédé au roi, *porta à la Chambre haute un coup dont elle ne se releva pas,* et l'opinion ne la considéra plus dès lors que comme un instrument déstinés à tenir en echec les volontés de l'Assemblée élective ».[2]

In Italia la prima composizione del Senato fu di cinquantotto senatori oltre a venti che in varie nomine vennero ad aggiungersi nell'anno. E di cinquantasette fu la aggregazione di senatori il 20 gennaio 1861, in seguito all'annessione delle provincie meridionali, in tutto l'anno 1861, ottantadue. Sole tre altre aggregazioni furono di oltre trenta senatori: di trentatre il 29 febbraio 1860, di trentuno il novembre 1876, e di trentuno il 12 giugno 1881: vi si può aggiungere, riunendole in una, le due aggregazioni di venticinque senatori la prima, e nove la seconda il 16 e 30 novembre 1862. Le altre maggiori aggregazioni sono state di ventotto senatori l'8 ottobre 1865 : di ventisette il 16 marzo 1879, di venticinque il 1° dicembre

[1] « Memoires pour servir à l'histoire de mon temps », tome troisième, pag. 195. Politique intérieure, 1832-36.

[2] Pag. 58, « Essai historique sur les Chambres hautes françaises et etrangères », par CHARLES GOMEL. Paris, Guillaumin, 1873.

1870, il 15 novembre 1871, 15 febbraio 1880, di ventiquattro il 28 febbraio 1876 e il 15 maggio 1876.

È però vero, che la aggregazione di 23 senatori fatta il 15 maggio 1876 venne seguìta da un'altra di 31 il 16 novembre dello stesso anno sicchè in quell'anno 1876, aggiunte alle dette tre infornate altre tre nomine spicciolate, le nomine sono state di 81. È d'uopo però tener conto e del grande avvenimento parlamentare del marzo di quell'anno e delle elezioni seguite nel frattempo. Nè poscia si è superato il medio numero delle nomine per legislatura, del che va tenuto maggior conto in relazione alla mortalità che non si è contenuta con altrettanta discrezione.

Nomine dei senatori dalla promulgazione dello Statuto a tutta la XV legislatura.

ANNI	Nomine per legislatura															NOMINE PER ANNO
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	
	1848	1849	1849	1850-53	1854-57	1857-59	1860	1861-64	1865-67	1867-70	1870-74	1874-76	1876-80	1880-82	1882-86	
1848	78	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	78
49	....	....	11	13	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	24
50	....	....	....	12	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	12
51	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	—
52	....	....	....	4	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	4
53	....	....	....	10	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	10
54	....	....	....	....	10	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	10
55	....	....	....	....	3	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	3
56	....	....	....	....	1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	1
57	....	....	....	....	....	1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	1
58	....	....	....	....	....	2	....	....	....	....	....	....	....	....	....	2
59	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	—
60	....	....	....	....	....	....	70	....	....	....	....	....	....	....	....	70
61	....	....	....	....	....	....	....	82	....	....	....	....	....	....	....	82
62	....	....	....	....	....	....	....	32	....	....	....	....	....	....	....	32
63	....	....	....	....	....	....	....	17	....	....	....	....	....	....	....	17
64	....	....	....	....	....	....	....	24	....	....	....	....	....	....	....	24
65	....	....	....	....	....	....	....	....	29	....	....	....	....	....	....	29
66	....	....	....	....	....	....	....	....	16	....	....	....	....	....	....	16
67	....	....	....	....	....	....	....	....	....	4	....	....	....	....	....	4
68	....	....	....	....	....	....	....	....	....	22	....	....	....	....	....	22
69	....	....	....	....	....	....	....	....	....	4	....	....	....	....	....	4
70	....	....	....	....	....	....	....	....	....	13	25	....	....	....	....	38
71	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	26	....	....	....	....	26
72	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	18	....	....	....	....	18
73	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	20	....	....	....	....	20
74	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	14	....	....	....	14
75	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	[illegible]	....	....	....	[illegible]

77	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	4	....	....	4
78	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	4	....	....	4
79	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	29	....	....	29
80	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	26	....	....	26
81	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	32	....	32
82	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	18	18
83	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	16	16
84	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	22	22
85	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	1	1
86	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	—
	78	....	11	39	14	3	70	155	45	43	89	65	94	32	57	795

Senatori alla fine delle legislature

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV
75	74	83	106	100	91	155	269	298	283	316	346	359	341	315

Senatori cessati a tutta la XV legislatura 480

Rimasti alla fine della XV legislatura 315

Numero medio annuo dei nominati . . . . 20 $^{4}/_{10}$

Numero medio annuo dei cessati (per morte o rinuncia) . . . . . . 12 $^{3}/_{10}$

Numero massimo dei cessati (anno 1881) 25

[1] Si dee avvertire che di questi 81 ne erano stati nominati 24 dal Ministero di Destra: i 57 nominati dal Ministero di Sinistra furono nominati 23 dopo l'avvenimento al potere, 31 dopo le elezioni generali e 3 con nomine spicciolate.

Da questi riscontri però, ritornando al punto donde abbiamo preso le mosse, dobbiamo ancora una volta, avvertire, che nello spiegarci la contrarietà, che il Senato di nomina regia avea mostrato ne' suoi primi tempi, si dee tener conto di quella facoltà illimitata di nomina di cui non è qui a dar giudizio dell'uso che se ne fa, ma dal non avere limiti in sè medesima. Certamente per un Senato di nomina regia è necessario che la Costituzione serbi al Capo dello Stato aperta la via per porre in corrispondenza la Camera di nomina regia e quella di elezione popolare. Questo diritto verso la Camera di nomina regia equivale per la Corona al diritto che la Corona ha dello scioglimento della Camera de' deputati. Ed è tanto necessario, che nell'Inghilterra, dove trattandosi di una Camera ereditaria la creazione de' pari viene a toccare, non solo la Camera dei lords, ma gli stessi lords, vedemmo consigliata alla Corona la creazione di pari dallo stesso lord Brougham. Vi aveva accondisceso il Re: « il Re permette al conte di Grey e al suo cancelliere lord Brougham di creare il numero sufficiente di pari per assicurare il successo del *bill* di riforma, cominciando dai figli primogeniti di pari, 17 maggio 1832 ». Eppure l'intervento personale, di per sè stesso irregolarissimo, del Re parve ancora meno offensivo alla Camera dei lords, di quello che sarebbe stata la creazione di nuovi pari, che pure entrava di pien diritto nelle regie prerogative. I lords dell'opposizione cedettero alla suasione del Re piuttosto che la Camera dei pari subisse una coercizione.

Diamo un altro esempio, come non valga il porre a riscontro un articolo di Statuto coll'articolo corrispondente in altri Statuti. D'uopo è di porlo a suo posto, al posto che ha nella storia costituzionale.

L'articolo 36 dello Statuto nostro così si esprime:

« Il Senato è costituito in alta Corte di giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

« In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari, per cui fu convocato sotto pena di nullità ».

E l'articolo 37:

« Fuori del caso di flagrante delitto niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri ».

Questi articoli del nostro Statuto corrispondono agli articoli 28, 29 e 47 della Carta 14 agosto 1830.

In questa non è detto che la Camera dei pari per giudicare dei crimini di alto tradimento e degli attentati alla sicurezza dello Stato sia costituita in alta Corte di giustizia con decreto del Re.

Ma in Francia del pari che in Italia per la convocazione della Camera dei pari in alta Corte di giustizia (il nome di *Cour des pairs* distintamente da *Chambre des pairs* entrò nell'uso soltanto nel 1820 e venne accolto poi nella Carta del 1830[1]) interveniva l'ordinanza del re.

In Francia, come in Italia, si distingueva una competenza per ragione di persone e di materie, una giurisdizione facoltativa e necessaria.

Eppure quanto diversa in Italia ed in Francia l'applicazione di dette disposizioni!

Dal processo del maresciallo Ney, 12 novembre 1815,

[1] E. Cauchy, « Les précédents de la Cour des pairs ». Paris, 1837.

passiamo all'accusa promossa dal colonnello Selves contro il signor Seguier, 10 luglio 1819. Si seguono l'uno l'altro i processi di Louvel, 10 febbraio 1820, quello per la cospirazione militare del 19 agosto 1819 e che ebbe luogo il 21 agosto 1820, il processo Ouvrard, conosciuto per « l'affaire des marchés d'Espagne », 21 dicembre 1825. Viene poi il processo dei ministri di Carlo X, nel 1830; quello a Montalembert, Lamennais e Lacordaire nel 1831. Si succedono i processi per l'insurrezione d'aprile 1834, dove figurarono Cavaignac, Armand, Marrast, Caussidière, nel 1836; gli attentati di Fieschi e d'Alibaud, nel 1836; di Meunier, di Laveaux, nel 1837; i processi Barbès e Blanqui, nel 1839-40; il tentativo bonapartista di Boulogne, nel 1840; gli attentati di Darmès, 1840, di Quenisset, 1841, di Lecomte, 1846, e finalmente l'accusa di corruzione, promossa contro due de' pari medesimi, Despans de Cubières e Teste, 1847, e quello del duca di Praslin, troncato dal suicidio. L'articolo statutario è sempre quello: nello Statuto del 1848 non meno che nella Carta del 1814, nella Carta del 1830. Vi ha però riscontro possibile fra la attuazione, che ebbe, che ha in Italia, e quella che ebbe in Francia?

Eliminiamo anche il dubbio, che con mani profane si tocchi *all'arca sacra.* L'uso di questa frase non va ascritto a mia colpa: è la frase adoperata nel discorso del senatore Ferraris, nella tornata del 14 decembre 1881; non tocchiamo l'arca santa, è la frase del senatore Poggi, nella lettera 18 settembre 1881, pubblicata nell' *Opinione* del 20 settembre 1881, e che fa seguito all'articolo del senatore Linati; frase dall' egregio senatore Poggi ripetuta forse in via di contrapposizione nella recente relazione dell' Ufficio centrale del Senato sulla legge per l'ordina-

mento del credito agrario. [1] Nella quale relazione sapientemente è detto, non doversi per un soverchio scrupolo di non toccare un articolo del Codice, quasi fosse un'arca santa, rifiutare un beneficio economico. L'esempio non sarebbe bene scelto, ma non intendiamo con ciò far censura a chi si vale di esso come di modo proverbiale. Pel rispetto che se ne ebbe, l'arca dell'alleanza andò in fine a seppellirsi, niuno sa dove. Se lecito ci fosse continuare in questo paragone non domanderemmo finalmente minore libertà verso gli Statuti dei Regni cessati, che non si abbia verso le tavole della legge. Poichè non venne abolita, ma compita sì, e compita, non già col violarne i precetti, ma coll'imprimervi quelle virtù, che la legge, osservata alla lettera, non ha. Ed in fine, poichè nel rispetto allo Statuto non siamo secondi ad alcuno, ogni giudizio d'intenzione viene con ciò a sparire; rimane ove sia la retta intelligenza dello Statuto. Penso che volendo dare un senso civile a sentenze religiose, rettamente avesse applicato il Balbo alla massima necessità di un popolo un'epigrafe che di per sè esprime la necessità massima in un ordine più alto. Eppure all'ora ultima comandò che in una nuova edizione delle « Speranze » quell'epigrafe fosse tolta. [2] Ma se pure vuolsi usare quell'espressione divenuta proverbiale dell'arca santa, si intenda, che la legge va intesa, come d'altra legge ebbe a dire, un perfetto scrittore « dans ses moindres traits, dans ses plus riches développements »; va applicata insomma « dans toute son étendue et dans tout son esprit ». (Gratry).

I *legittimisti* dello Statuto non si aspetterebbero certo

[1] Sessione 1882-86, documenti, N. 265-A.

[2] Ricotti, pag. 215 della « Vita e degli scritti del conte Cesare Balbo ».

di trovarsi di accordo coi *puritani* dello Statuto. Legittimisti dello Statuto diremo quelli che in America dicono *strict constructionists*, o aderenti alla interpretazione stretta della Costituzione. E si contrappongono ai fautori delle dottrine già propugnate da Hamilton sui poteri impliciti, *implied powers*, del Congresso. Vediamo per quali ragioni quell'interpretazione stretta, letterale, inflessibile che sembra esser propria dei legittimisti dello Statuto sia poi comune a quelli che chiameremo puritani. E puritani diciamo quelli, e nei primi tempi eran molti, i quali avean timore di tutto nel sospetto che si volesse far qualche passo indietro. In nome di questa sollecitudine il deputato Macchi nella tornata del 17 aprile 1868 si opponeva alla presa in considerazione di un disegno di legge del deputato Ricciardi per riforma della legge elettorale. Non accenno alle ragioni speciali per cui il deputato Macchi si opponeva a taluna delle proposte del deputato Ricciardi: accenno a quelle che investivano tutta la proposta. Il deputato Macchi dunque ricordava che lo Statuto tal quale è con tutti i suoi difetti « venne compilato nel 1848, in un momento in cui in Europa divampava la rivoluzione, in un momento in cui i principî i più democratici trionfavano da per tutto, e fu sotto quell'impressione che il legislatore ha promulgato quello Statuto come è ». E poichè non era da attendersi che modificazioni, le quali si fossero fatte allora nello Statuto, riuscissero più democratiche, il deputato Macchi consigliava che non si parlasse di modificazione alcuna. Anche il deputato Macchi parlava dell'arca santa. I bovi ricalcitravano, l'arca piegava, ma il deputato Macchi temeva, che alla minoranza democratica, se vi avessero steso la mano per salvarla, non toccasse la sorte di Uza: il deputato Macchi esprimeva timori ed allarmi affatto opposti

a quelli d' oggidì, e per cui non sarebbero i democratici, a cui la sorte di Uza sovrasterebbe.

Perfettamente d'accordo col senatore Poggi, ove chiede: « Che impedimenti reca il Senato, quale lo ha fatto lo Statuto, al miglior essere della cosa pubblica? Chi ha mai lamentato imbarazzi recati da esso? Vi sono nel corpo interessi diversi da quelli del paese, come negli Stati dove vi è un' aristocrazia territoriale privilegiata? » La lettera del senatore Poggi, come la prima volta lo scritto del senatore Linati, erano in anticipata risposta alle opinioni, che si attribuivano particolarmente al presidente dell' Ufficio centrale del Senato per la riforma elettorale politica, e a chi ne fu poi relatore. Ed il senatore Poggi, nel proporre queste domande, soggiungeva: « Vorrei lo dicessero gli egregi colleghi, i quali misero innanzi l' idea della riforma ». E probabilmente la risposta sarebbe: nessun impedimento, nessunissimo imbarazzo. È però tutto? Ciò non pensa di certo il senatore Poggi, che anzi con legittima compiacenza ricorda la parte efficacissima dal Senato avuta in deliberazioni importantissime. Però un' altra domanda dobbiamo anche farci: siamo poi persuasi che il Senato, che noi quell'ufficio, che costituzionalmente ci appartiene, lo adempiamo tutto?

CAPO V.

PRECEDENTI.

È verissimo quanto più sopra si è detto: l'occasione di prendere, direi in modo più solenne, in esame le condizioni del Senato, venne data dalla legge per la riforma elettorale politica. In modo più solenne, ho detto: perchè in fatto non avvi forse documento di Senato, e quelli più particolarmente della Commissione permanente di finanze, in cui le condizioni del Senato non sieno rappresentate quali in realtà sono. In detta occasione però, come dicemmo, l'Ufficio centrale del Senato richiamò l'attenzione del Senato e della Nazione sull'influenza, che la composizione della Camera dei deputati esercita sul Senato. È duplice, come pure avvertimmo, questa influenza, e cioè sulla composizione del Senato, e sull'esercizio delle sue attribuzioni. Anzi questa vien prima, perchè si fa sentire immediatamente, ed importa averne cura sollecita qualunque sia la composizione del Senato. Nè l'Ufficio centrale ha soggiunto, chè non ne aveva alcun mandato, quali si fossero le innovazioni, che la legge elettorale della Camera de' deputati avrebbe portato con sè nella composizione del Senato; non ha soggiunto che si debba correggerla, fondandola essa pure sulla forma elettiva, e tanto meno si è dronunciato su alcuno dei cento modi, che vennero sug-

geriti dai pubblicisti, per ordinarne i comizi. Ma piacque a molti raffigurarsi addirittura la cosa sotto quest'ultimo aspetto, come se si fosse sentito il bisogno di rinnovare le membra per restaurare le forze del corpo intero, e cercarne in una forma nuova di composizione, anzi nella elezione, anzi in quel dato modo di elezione, la forza vitale plastica. Fu tra questi il senatore Pantaleoni, di memoria allo scrivente cara e riverita: e senza più scrisse non già per contraddire il nesso fra la riforma elettorale della Camera dei deputati e le sorti del Senato, anzi per riconoscerlo in tutta la sua crudezza, ma per porre in guardia il Senato, che non approvasse alcuna delle disposizioni della legge elettorale per la Camera dei deputati, quando i conseguenzarî ne avrebbero a suo tempo tratte conseguenze tanto importune.[1] Qui mi preme porre in rilievo: 1° che se la connessione fra quanto concerne la Camera de' deputati e il Senato si è particolarmente richiamata in discussione all'occasione dell'allargamento del suffragio elettorale, si era però avvertita ben prima di allora e fin dai primi tempi del governo libero; 2° che l'elezione, ora non importa dire se o no a ragione, non è idea de' radicali più che non sia dei conservatori di primissimo ordine.

Il conte di Cavour nell'articolo sopra citato avrebbe voluto un Senato elettivo non solo, ma il quale uscisse dagli stessissimi elettori della Camera dei deputati e tuttavia si ripprometteva « che sarebbe animato (sono sue parole) da un istinto conservatore bastevole a porre un argine agli impulsi talora eccessivi della Camera dei deputati » e ciò soltanto collo imporre ai candidati alcune condi-

[1] V. nell' « Ordine » d'Ancona o « Corriere delle Marche », 25 settembre 1881.

zioni di eleggibilità, e col variare la composizione dei collegi elettorali, e coll'aumentare la durata del mandato dell'eletto.

Antonio Rosmini nella «Costituzione secondo la giustizia sociale» domandava due Camere, entrambe elettive, di numero eguale, ragguagliato allo stesso numero della popolazione, collo stesso titolo di deputati, deputati cioè della prima e deputati della seconda Camera, eletti gli uni e gli altri dai proprietari, sebbene dai proprietari maggiori i primi e dai proprietari minori i deputati della seconda Camera. [1] Col dire elezione, nulla si dice: poichè vi è elezione e elezione. L'elezione proposta dal Rosmini lunge dall'allarmare i conservatori dava alla costituzione una tale impronta conservatrice, che a Milano ed altrove fu data alle fiamme. [2]

Vito D'Ondes Reggio, [3] professore di diritto costituzionale nella regia Università di Genova, nell'«Introduzione ai principî della umana società» opera da servire di prolegomeni al commento dello Statuto sardo, nel 1857 opinava desiderabile un Senato elettivo a guisa di quello del Belgio, od anche più di quello di Spagna, giusta la Costituzione del 1837, e deplorava che nel 1845 si fosse attagliato alla forma francese, ossia d'una Camera di nomina regia. Opinava dunque desiderabile di preferenza

[1] ANTONIO ROSMINI, «La costituzione secondo la giustizia con una appendice sull'Unità d'Italia»; Milano, 1848, Redaelli. Se ne era cominciata la pubblicazione nel giornale di Milano il *Pio IX*, e nel periodico *Fede e Patria* del canonico Gatti di Casale. Ricomparve nell'anno coi tipi del Ducci e Le Monnier colla giunta di una lettera sulla elezione dei vescovi a clero e popolo e col nome dell'autore. Nell'anno stesso fu riprodotta a Lugano e Bruxelles a insaputa dell'autore. Aggiungo: a San Vito del Tagliamento (v. PAOLI, «Della vita di Antonio Rosmini Serbati», parte 2ª; Rovereto, Grigoletti, pag. 456). Giaceva nei manoscritti dell'autore sin dal 1827.

[2] Op. cit., l. c.

[3] Introduzione ai «Principî delle umane società»; Genova, 1837.

un Senato di cui la nomina fosse deferita al Re, ma la proposizione partisse dal popolo. Ed anche andava architettando nuove forme di elezione, sia per circoscrizioni, compartimenti, regioni, o come le chiamava, aggregazioni, a guisa degli Stati federali, ed in guisa quindi che l'unità della regione compensasse le disuguaglianze numeriche da un compartimento all'altro; ovvero un Senato, in cui fossero rappresentati i vari ordini di uno Stato, quello dei proprietari di terre, quello de' manifatturieri e commercianti, i corpi dei dotti, le Università, le Accademie. Con questa seconda forma pertanto venìa a porsi in mezzo fra le antiche assemblee rappresentative e quella varia forma e congegno di *groupement d'intérêts*, di che abbiam fatto parola più sopra.

Ed è la stessa idea, posta innanzi dal senatore Augusto De' Gori, nello «Studio sull'ordinamento dello Stato», pubblicato nel 1866:[1] «Omai risoluto problema di ordinamento costituzionale, argomentava il De' Gori, si è, che il potere legislativo si distingua in tre parti indipendenti: l'una che spinga, la seconda che moderi, la terza che sanzioni. Perchè ciascuna compia utilmente l'ufficio suo, occorre che ciascuna abbia un elemento di vita suo proprio, ed un principio proprio da tutelare. Se il potere mediano, il potere moderatore, è emanazione regia, si confonde col terzo; se è emanazione popolare, col primo. Nell'uno e nell'altro caso, scapita nella sua efficacia e nel suo valore: non scapita il valore degli individui, ma questi valentissimi mal riescono tutti insieme a fare un corpo vivo. Onde anco il potere moderatore, oltre ad essere vitalizio, deve riconoscere in sè e da sè la causa e la ragione del proprio

[1] Firenze, coi tipi di M. Cellini e C. alla Galileiana.

essere. Ove questo è proprietà di una casta privilegiata, il problema di fatto è sciolto; ove caste privilegiate non sono nè possono essere, bisogna provvedere altrimenti, e si può provvedere. Ogni grande macchina funziona per molle che spingono, per ruote che girano, per pesi che gravitano; così nella macchina sociale, la grande proprietà, il vasto commercio, la molteplice industria, le scienze, le arti, la magistratura, l'esercito, rispondono a grandi bisogni, e perciò danno grandi e peculiari interessi; costituiscono categorie di cittadini essenzialmente moderatori, e che come tali hanno diritto di farsi peculiarmente rappresentare, ed esser rappresentati nella compilazione delle leggi ».

Sino dal 1848 fu saldo oppositore del Senato di nomina regia Francesco Crispi, quando nella Costituzione napoletana si era introdotta la Camera dei pari, a imitazione di quella di Luigi Filippo: e lo combattè nel giornale l'*Apostolato*, ne trattò nell'indirizzo agli elettori nel 1865, e di nuovo in uno scritto pubblicato nel 1876. Nel programma del giornale la *Riforma* sottoscritto da lui e da altri, nel 1867, risollevò il grave tèma. Secondo le idee del Crispi, la composizione di una Camera alta ha due tipi nella storia parlamentare: l'inglese ed il belga. Per l'Italia, non essendo possibile la composizione d'una Camera alta, come la inglese, non rimane che a conformarsi al tipo del Belgio. Il Senato vi dovrebbe essere eletto dagli stessi elettori che eleggono i deputati, ma a doppio grado ed in appositi collegi elettorali, rinnovabili per quinti, e nelle categorie dell'articolo 33 dello Statuto, rimanendo però nomina di diritto regio le persone comprese nella categoria 20. Il numero dei senatori sarebbe limitato. E il Re avrebbe il diritto di sciogliere il Senato come ha il diritto di sciogliere la Camera dei deputati. È noto che il Crispi, mini-

stro, riluttò alla nomina di senatori, e ciò per non creare ostacoli nuovi alla legge, che per ricomporre su dette basi il Senato aveva in animo d'iniziare nel Senato medesimo.

Ed infine ricorderò, che nella tornata del Senato 1° maggio 1882 in occasione della legge per lo scrutinio di lista il senatore Musolino espresse opinione, che la nomina dei senatori rimanesse regia bensì, ma di scelta e proposta del Senato medesimo: che limitato ne fosse il numero e non oltre i trecento, che, abolita ogni altra categoria, unica si conservasse quella del numero 20 dell'articolo 33 dello Statuto, ossia di coloro che con servizî o meriti eminenti abbiano illustrato la patria: che dai 40 l'età fosse portata ai 50 anni.

Tutto ciò ho ricordato non tanto per associarmi all'una più che all'altra di queste varie forme e combinazioni, ma per via di precedenti, che più avanti ripiglierò e renderò meno incompleti, per poi desumerne que' pensieri che mi sembrano adatti nelle condizioni presenti d'Italia.

CAPO VI.

CONFLITTO. UNITÀ.

Non ho qui a riferire tutte le varie teorie, che giustificano la necessità di due Camere, che tutte e due partecipino col Capo dello Stato al potere legislativo.

Conformandoci all'indole speciale del nostro studio, senza divagarci in teorie astratte, ci piace rappresentarci l'ufficio del Senato come sin dal principio del governo costituzionale si è costantemente professato in Italia.

« Gli ordini politici dello Stato, dicea il conte di Cavour nell'articolo citato, debbono essere stabili in vista di un non interrotto svolgimento; ma di un moto, di uno svolgimento ordinati e progressivi; e quindi riputiamo indispensabile il dividere il potere legislativo fra due assemblee, nell'una delle quali l'elemento popolare, la forza motrice predomini, mentre nell'altra l'elemento conservatore, coordinatore, eserciti una larga influenza. Respingendo l'idea dell'equilibrio, vogliamo costituire la gran macchina politica in modo che l'impulso acceleratore sia combinato con la forza moderatrice; vogliamo accanto alla molla, che spinge, il pendolo che regola e rende il moto uniforme. Per ciò ottenere non basta scrivere nello Statuto che vi saranno due Camere, bisogna ancora far sì che quella il cui ufficio si è di temperare l'ardore del-

l'altra possegga una forza intrinseca tale da opporre efficace resistenza alle passioni violente degli impulsi popolari disordinati, alle fazioni incomposte e sovvertitrici dell'ordine ».

Detto bene, fuori di dubbio, ma pure questo concetto meccanico non rappresenta che parzialmente la funzione, che un Senato ha, e che ha il Senato nostro, ed ha costantemente esercitata.

Non si può raffigurare in modo alcuno, come dalle dette parole apparirebbe in sulle prime (se però il pensiero del conte di Cavour non fosse integrato nel tutto insieme dell'articolo) come privilegio d'una delle due Camere il progresso, e dell'altra la libertà; di una di esse l'impulso, dell'altra la resistenza.

Più che meccanica, la necessità delle due Camere, per esprimerla con linguaggio oggidì famigliare, è organica. E uscendo dai termini di un riscontro, senza più diremo, che fra le due Camere non tanto havvi divisione di lavoro, quanto solidarietà: che sono necessarie tutte due non meno per l'impulso e il progresso, che per la moderazione e l'ordine.

Siam ricorsi più sopra alla legge di dualità, che è manifesta negli organismi corporei. Ed è legge, che incomincia col concetto dei primi veri, « si reitera, come si esprime il Gioberti, in una successione indefinita fino all'ultima specie materiale, e risplende manifestamente in tutti gli ordini della natura. Si potrebbe dimostrare l'assunto, discorrendo per le varie regioni del mondo corporeo, dall'infinito in grandezza sino all'infinito in piccolezza, e dalle immensità astronomiche sino alle forze quasi impercettibili della fisiologia e della chimica ». [1]

[1] « Teorica del sovrannaturale », parte prima, V.

Ed è vero, purchè fra i due termini vi sia un nesso che li riduca a unità, purchè la dualità conduca a integrazione, non ad antagonismo.

In diverse parole, quella contrapposizione, che in sulle prime apparirebbe nel detto riscontro del conte di Cavour, compare sotto diversi aspetti e sotto forme diverse, come determinante dell'ordine costituzionale. Ed anche di recente in un'opera « De la division du pouvoir législatif en deux Chambres, histoire et théorie du Sénat », il governo costituzionale non ci si rappresenta altrimenti che come « l'organisation du conflit »: da una parte innalza la sua bandiera la libertà, dall'altra si aderge in tutta la sua maestà il principio d'autorità. [1]

Assai più vero teoricamente, e certamente più vero nella storia costituzionale nostra, il concetto che delle due Camere si fa Vincenzo Gioberti: [2]

« La moltiplicità delle assemblee deliberatrici è necessaria..... Non già mica che il loro conserto si faccia per via di conflitto e di equilibrio, in quanto rappresentino idee e cose contrarie o correlative, come a dire l'aristocrazia e la democrazia, la proprietà e l'industria, la conservazione e il progresso o simili, secondo il parere di certi politici; i quali scambiano cose troppo diverse, attribuendo alla scambievole correlazione dei varî consessi quella varietà di uffici e antagonia di parti che si aspetta ai componenti di ciascuno di loro. Quando la materia dei dibattimenti è comune, l'assemblea che vien dopo non può avere in verso l'altra che il rispetto di un tribunale supremo di

[1] H. De Ferron, « De la division du pouvoir législatif en deux Chambres, histoire et théorie du Sénat, par H. De Ferron, ouvrage honoré d'une récompense par la faculté de droit de Paris (Concours Rossi) »; Paris, 1885.

[2] « Del rinnovamento civile in Italia », libro II, cap. VI.

revisione o di sospensione, come accade negli ordini giudiziali. Imperocchè l'inerranza non può meglio cadere nelle leggi che nei giudizi; e l'errore può essere così dannoso e non correggibile nelle une come negli altri. Se per assicurare la libertà, i beni, la vita dei singolari cittadini, si stabiliscono più Corti d'appello, gl'interessi e i diritti che toccano al pubblico non avranno la lor cassazione? La quale meglio si esercita da un'assemblea distinta che da quella onde nacque la prima deliberazione, benchè ella sia investita della facoltà di ritoccare i propri decreti; giacchè se lo sbaglio provenne da insufficienza, è difficile che si riconosca; se da impeto, è malagevole che la passione, l'amor proprio, il puntiglio permettano di emendarlo. Un consiglio diverso non trova ostacoli morali; e meno soggiace agl'intellettivi, se il modo di ordinarlo è tale, che vi si accolga il fiore degl'uomini esperti e degli ingegni eccellenti. Ho detto che ciò ha luogo quando la materia è comune; poichè niente vieterebbe che si distribuisse; come sarebbe a dire, separando la finanza dalle cose che richieggono più squisitezza di coltura; benchè questa separazione sia disforme dalle nostre abitudini e dei nostri usi ».

Antichi fisiologi tracciavano da capo a piedi del corpo umano una linea media (ῥαφή) che separava il corpo umano in due metà laterali perfettamente simili. La stessa simmetria dai moderni fisiologi, come più sopra avvertimmo, si è notata nella vita organica. Dall'uomo, in cui il cuore è simmetrico in sè stesso, ossia compiuto, discendendo tutta la scala degli organismi, ove non si trova più un solo cuore diviso da una parete comune, ma sì due cuori distinti, e giungendo fino a quegli organismi infimi ove più non si trova che un vestigio di cuore, si riscontra mai

sempre quella linea mediana, ed il cuore posto sovra di essa.[1]

Più che divisione di lavoro vi ha fra le due Camere cooperazione. Chi non fa attenzione, che alla distinzione della Camera dei deputati e del Senato, perde di mira quella linea mediana, su cui l'una e l'altra si trovano congiunte in uno scopo solo, in un solo intendimento, il bene inseparabile del Re e della patria. Nulla di più erroneo, che scindere i fattori reali della attività costituzionale riferendoli a scopi diversi, quando non sono che organi di processi formalmente diversi, aventi tutti per oggetto la consecuzione della ragione finale dello Stato. Non è quindi in tutto esatta l'espressione solita: *divisione di poteri:* la forza politica collettiva di un paese ordinato costituzionalmente non è come la forza d'una macchina in guisa che il politico sia tutto dì intento ad aggiustarne i contrappesi e farne correre le ruote. È una forza spirituale, e forza spirituale collettiva. Il Montesquieu, pure accreditando la teorica della divisione de' poteri, ne avea intraveduto e corretto la conseguenza ultima: « ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction; mais, comme par le mouvement nécessaire des choses elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées *d'aller de concert* ». [2] Non vi ha effettivamente costituzione di poteri, che stieno ciascuno da sè, ma bensì *una grande cooperazione,* che ha la sua mèta unica, nella prosperità dello Stato, e la sua forza vitale, nella coscienza nazionale. [3]

La domanda, che ci dobbiam porre, è già posta di per sè stessa. Le condizioni del Senato son tali, in cui gli sia

[1] Flourens, loc. cit.

[2] « Esprit des lois », XI, 6.

[3] Schäffle, « Bau und Leben des Sociale körper », zweiter theil.

dato di compiere questo ufficio, che è suo, ossia l'ufficio che al Senato è attribuito dallo Statuto di esercitare collettivamente col Re e colla Camera dei deputati il potere legislativo?

Della Camera dei signori corre in Austria il detto che sia l'indice delle ore, come la Camera dei deputati l'indice dei minuti. Non so se accennando a spazi di tempo più larghi si accenni a passi non pur misurati, ma lenti. Altri caricando ha detto che non pur rappresenta l'indice delle ore ma dei mesi. Il detto ha origine da un epigramma di Anastasio Grün, membro della Camera dei signori, ed era il conte Antonio Alessandro Auersperg. Ma del Senato nostro, di un Senato, dirò meglio, negli ordini schiettamente costituzionali, certo non si potrà dire che col ritirare la lancetta si tenga indietro il tempo che cammina.[1]

Quanto erroneo il ridurre il Senato a non so quale oziosa maestà, tanto sarebbe erroneo, negli stessi Senati di nomina regia, non riconoscere una parte integrante del governo rappresentativo.

Erano sentimenti meglio e più che individuali questi che si sono espressi in Senato in memorabile discussione.

« Noi pure finalmente, si è detto, dobbiamo rispondere di noi alla nazione. Non è vero, che noi possiamo metterci in opposizione coi suoi sentimenti, coi suoi interessi. Quando ciò fosse, quando si battesse una via falsa, saremmo i primi a profittare degli indizi che ci avessero

[1] « Schlussrede des Präsidenten »:

An der Staatsuhr soll Minutenzeiger das Volkshaus,
Aber das Herrenhaus Stundenzeiger uns sein.
Wenn euch's gelang, an der Uhr Zurück den Zeiger zu stellen,
Wähnt nicht, dass ihr zurückrücket die schreitende Zeit.

« Neue Freie Presse », 20 aprile 1886, N. 7776. Politische Epigramme von Anastasius Grün (conte Alessandro Auersperg).

messo in sull'avviso, i primi a riconoscerne l'urgenza. Assemblea elettiva non siamo, *rappresentativa* sì. Lo disse egregiamente alla Camera de' comuni il signor Horsman, e nessuno vorrà contraddire. Certamente rappresentiamo anche noi qualche cosa, se rappresentiamo gli eminenti servigi resi al paese, gli interessi più cospicui, le più elevate dignità, gli alti studî. Noi dunque ci sentiamo intero l'obbligo di non contrastare il campo allo svolgimento degli ordini legislativi, ma di cooperarvi con tutto l'animo nostro. Poco importa che la Camera si rinnovelli e il Senato abbia vita perenne. L'opera legislativa, l'attività del Senato non si può scindere da quella dell'altra Camera: è contemporanea, è una sola. Il Senato, come la Camera, è soggetto al medesimo influsso, all'influsso della vera opinione pubblica, all'influsso dei sentimenti, che fanno grande la patria ». [1]

[1] Discussioni del Senato, tornata del 18 giugno 1879: modificazioni alla legge d'imposta sul macinato.

CAPO VII.

CONGEDI. LETTERA DI MASSIMO D'AZEGLIO. PERIODICITÀ.

Da 78, quanti furono i senatori nominati nel 1848, e alla fine del 1848 rimasti 75, alla fine del 1859 si trovavano al numero di 91. Negli anni corsi in quell'intervallo di tempo, il numero massimo alla fine di un certo periodo è stato quello di 106 alla fine del periodo 1850-53, e di 100 alla fine del periodo 1854-57. Coll'ingrandimento del Regno si è venuto aumentando il numero fino a raggiungere il numero massimo di 359, alla fine del periodo 1876-80; si trovavano ridotti a 315, alla fine del periodo 1882-86. L'anno in cui si è nominato il maggior numero di senatori è stato, come è ovvio spiegarsi, il 1860, in cui ne furono nominati 155. E posteriormente nel periodo 1876-80, in cui ne furono nominati 94; però in detto periodo 1876-80 si ebbe anche la mortalità maggiore. I senatori nominati dal 1848 alla fine del periodo 1882-86 sono stati 795, dei quali ne cessarono, la massima parte per morte, 480. Il numero medio dei senatori intervenuti al Senato da 36 nel 1848 era salito nel 1854-57 a 56. Nell'ultimo periodo, e cioè dal 1882-86 è stato di 70. Il numero medio più alto è stato nel periodo 1865-67, in cui si trova salito a 87. Nel periodo 1874-76 era disceso a 64.

È di una dolorosa evidenza il prospetto che qui inse-

riamo, ed è desunto da quelli che con lavoro egregio ci vennero forniti dalla segreteria del Senato, per cura del comm. Chiavassa, capo degli uffici di segreteria.

Statistica delle frequenze alle adunanze pubbliche.

LEGISLATURE		Numero dei senatori in carica	Numero delle sedute nella legislatura	Rapporto delle presenze p. 100				
				massimo	medio	minimo	massimo assoluto	minimo assoluto
I	1848	75	39	52	48	43	57	40
II	1849	79	21	60	54	50	61	47
III	1849	83	36	58	51	48	70	47
IV	1850-53	106	203	55	49	42	75	41
V	1854-57	100	184	65	56	53	95	51
VI	1857-59	91	62	63	57	50	64	20
VII	1860	155	31	57	46	33	72	15
VIII	1861-64	269	452	38	28	25	69	9
IX	1865-67	298	33	35	29	22	44	13
X	1867-70	283	251	32	25	17	41	5
XI	1870-74	316	270	33	22	16	44	7
XII	1874-76	341	149	31	19	13	62	5
XIII	1876-80	359	268	36	21	14	62	5
XIV	1880-82	341	149	37	21	13	63	5
XV	1882-86	315	211	29	22	15	38	8
Media delle frequenze nei periodi seguenti:								
Dalla I alla VII legislatura .				59	52	46	»	»
» VIII » XI » . . .				35	26	20	»	»
» XII » XV » . . .				33	21	14	»	»

Non vogliamo certamente trarne argomento di confronti, che non avrebbero valore in condizioni tanto diverse. Tuttavia citeremo qualche fatto dei primi tempi, che se da un canto dimostra che la scarsezza del nu-

mero non è un male nuovo, dimostra però anche più chiaramente quale fosse nei primi tempi il concetto, che pure si avea degli obblighi inerenti all'ufficio di senatore.

Nella tornata del 4 giugno 1851, non essendosi nella tornata del 3 giugno e nelle tornate antecedenti conseguito se non appena il numero legale sufficiente, il senatore Cibrario avea proposto si sospendesse di concedere congedi. Si concluse che fosse a una Commissione conferito il mandato di dare un preavviso sulle domande di congedo che non avessero carattere di urgente necessità di assenza. In conseguenza di che il presidente Manno, nella stessa tornata, leggeva il seguente decreto: « Il presidente del Senato del Regno: in virtù del voto della Camera, dato nella seduta del giorno d'oggi, perchè sia nominata una Commissione incaricata di emettere un preavviso sulle domande di congedo, di cui non apparisca evidente l'urgenza, e per richiamare alla memoria del Senato i nomi dei senatori assenti senza congedo, o dopo spirato il termine del medesimo, elegge a membri di detta Commissione i senatori Alfieri, vice-presidente del Senato, presidente, Sclopis, Di Castagnetto, Cibrario, Montezemolo ». Nella tornata del 5 la Commissione, nel dar corso alla domanda di congedo, che avea fornito occasione alla proposta Cibrario, si riservava di presentare la proposta di provvedimenti disciplinari, per cui venissero stabilite le norme generali da seguirsi nell'accordare i congedi, affinchè il numero dei congedi sia sempre in relazione colle esigenze del pubblico servizio e degli uffici affidati al Senato. Dopo di che si trovano ammesse senza più dal Senato domande di congedo, ma di congedi brevi od urgenti. Si trovano in fatto altre domande trasmesse alla Commissione, ed una particolarmente nella tornata del 18 dicembre 1851, a proposito della quale il

presidente dichiarava che la domanda era di un termine troppo lungo per essere senza più accolta. Bensì la Commissione propose di dar corso a domande di congedo anche senza che ne fosse specificata la cagione, non ponendo in dubbio l'affermazione di un senatore: procedeva insomma con ogni riguardo. Intanto, però, è certo che l'esservi apposita Commissione e le sollecitazioni fatte dal presidente ai senatori assenti, e delle quali, il presidente, dava contezza in Senato, non dovettero essere senza efficacia. Nella tornata del 15 dicembre 1851 il vice-presidente Alfieri pronunciava queste severe parole: «Io non posso indirizzare incitamenti per maggiore diligenza a quelli che sembrano averne più bisogno perchè sono assenti; a quelli che invece sono più diligenti non mi resta nulla a dire, sono costretto però a sciogliere l'adunanza».... Nella tornata del 30 maggio il presidente, dopo avere avvertito che un senatore, dopo ottenuto un congedo per tutto il tempo passato, ne chiedeva uno per tutto al tempo avvenire della sessione, notava che ancora meritava lode in confronto di quelli che non erano mai intervenuti, non intervenivano, e non sarebbero intervenuti alla sessione, e non si eran mai curati di chiedere la licenza al Senato. Nella tornata del 13 marzo 1851 si leggono scuse di senatori per qualche ritardo nel recarsi alle adunanze!

Non è una storia continuata questa del Senato; non fo che cogliere qualche ricordo, e questo particolarmente, che non è già più dei primi anni ed è di Massimo d'Azeglio.

Riferirò testualmente la lettera, che il 24 agosto 1863, da Cannero, dirigeva Massimo d'Azeglio al vice-presidente del Senato, Giuseppe Ferrigni: « Illustrissimo signore. Ritornando da una cura d'acque, che mi trattenne quasi un mese ad Evian, ho qui trovata la lettera che la S. V. Ill.

mi fece l'onore di dirigermi in data dei 29 scorso luglio. Se apparentemente mi mostrai trascurato nel risponderle, ella ne conosce ora il motivo, e vorrà perdonarmi l'involontaria mancanza..... Le osservazioni contenute nella sua lettera sono giustissime, e già tempo addietro ne avevo fatto argomento di spiegazioni verbali presso l'autorità dirigente il Senato, senza che le mie proposte avessero altre conseguenze, e ciò indipendentemente dalla mia volontà. La via che ora la S. V. Ill. mi suggerisce, di chiedere cioè, regolari congedi, e, spirati, rinnovarli, conoscendo, come infatti conosco, le mie vere condizioni, sarebbe forse dal canto mio non interamente schietta.... Poichè la mia poca robustezza, la vecchiaia ed una vita passata in laboriose vicende mi hanno logorata la salute, preferisco rassegnarmi e subirne francamente le conseguenze. Prima di queste, è il non poter rimanere stabilmente nel clima di Torino. Senza che io la tedii con minuti ragguagli, basta questo solo fatto a mostrare ch'io sono oramai inetto ad adempiere all'ufficio di senatore, ed in simil caso il rinunziarvi diventa stretto dovere. Voglia quindi permettere ch'io la preghi di far noti al Senato i miei motivi, presentandogli le mie dimissioni.... Se mi s'è chiusa questa via di pagare il mio debito al paese, m'ingegnerò pel tempo che mi avanza di trovarne altra, nella quale gli anni e le scemate forze non mi siano insuperabile ostacolo. Comunque ciò mi venga fatto, mi conforterà sempre il pensiero che se l'Italia avrà da perdere un servo inutile, non mancherà di trovarne molti utili e valenti nella nuova generazione.... Accolga i sensi di sincero ossequio coi quali ho l'onore di dirmi della S. V. Ill. dev. servo Massimo d'Azeglio ». [1]

[1] Pag. 304-5, « Scritti postumi di Massimo d'Azeglio », a cura di Matteo Ricci; Firenze, 1871.

Il sentimento del dovere non diremo divenuto men vivo; bensì è pur d'uopo tener conto delle impossibilità di adempierlo, dipendenti non già dal fatto proprio dei singoli senatori, ma dalle condizioni che al Senato son fatte nella distribuzione del lavoro parlamentare.

Non si può dir meglio di un recente scritto intitolato « Il Senato d'Italia » ed è dovuto al senatore Andrea Guarneri. [1]

« Uno dei rimedî, ivi è detto, per restaurare l'importanza e dar vita al Senato, sarebbe la continuità del lavoro parlamentare .... Il Senato si riunisce in fatto, non come la Camera dei deputati per tutto il periodo delle sessioni, ma a salti, a sbalzi, a periodi intermittenti, secondo l'esistenza, ben rara appo esso, di nuovi progetti di legge, o secondo il numero delle proposte di leggi già votate dall'altra Camera. Or dinanzi a questa interruzione di lavoro è impossibile richiedere una costante presenza dei senatori in Roma. Essi si riuniscono ordinariamente per cinque o sei giorni, al più per una o due settimane, e spesso per uno o due giorni, spicciano gli affari che loro si inviano, non di rado come di urgenza, e sospendono le loro sedute per essere convocati a *domicilio;* locchè costituisce al fondo un *congedo* ai suoi membri, che si affrettano a tornare ai loro focolari .... Questo stato di cose produce in fatto l'esistenza di due specie d'assemblee nell'unico corpo. Un *piccolo Senato*, quasi permanente, composto di un nucleo di 60 o 70 membri, dei quali potremmo declinare i rispettabili cognomi, e che si recluta precipuamente tra i senatori residenti in Roma, ai quali anche

[1] « Il Senato d'Italia. Parole di un senatore ». Palermo, tipografia del « Giornale di Sicilia », 1886, pag. 24.

appartengono quasi di diritto le funzioni di membri delle varie Commissioni del Senato.... Ed il gran Senato, cioè la dieta delle grandi occorrenze, che solo accorre in Roma una o due volte all'anno, quando una legge di alta importanza, o qualche grande contingenza politica li appella colà. Richiedere dai senatori una continua assistenza alle scarse ed interrotte sedute del Senato sarebbe un supporre che dessi dovessero o vivere oziosi in Roma, o stare a casa sempre colla valigia pronta, come tanti commessi viaggiatori politici del Regno d'Italia ».

Si era inteso di provvedere coll'articolo 10 del regolamento del 1883, che si esprime nei seguenti termini: « Il Consiglio di presidenza attende sotto l'alta direzione del presidente al regolare andamento dei lavori del Senato nel fine principalmente di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione con le minori interruzioni possibili ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua ».

Qui non parlo del lavoro maggiore, il quale avrebbe il Senato da compiere, e lavoro d'indole assai diversa, quando venissero iniziate in Senato più leggi, che presentemente non sia solito. È anche questo un punto importante, su cui il senatore Guarneri richiama l'attenzione e di cui parleremo più avanti.

Qui parlo della continuità di quel lavoro, che già il Senato ha, ed osservo: 1° che l'intervento di buon numero di senatori sarebbe necessario in due momenti o stadî diversi, e cioè quando i disegni di legge vengono discussi negli Uffici, e quando vengono poi in discussione pubblica; 2° che tra il primo di questi stadî e l'ultimo corre di necessità un certo intervallo di tempo; 3° che la continuità dunque si

richiederebbe e nell'uno e nell'altro dei detti periodi, in guisa che senza far l'ufficio di spola, che va e viene, il senatore potesse trovarsi presente e all'uno e all'altro dei detti stadî, a quello che diremo di *preparazione* e a quello che è il periodo delle *risoluzioni*.

Fra i detti due stadî non si potrebbe esigere che i senatori rimanessero in buon numero alla capitale, perchè son sempre pochi a ogni modo i senatori che avrebbero intanto occupazione, e cioè solo i componenti dell'Ufficio centrale o di Commissioni altrimenti costituite, od anzi definitivamente i soli relatori.

È già un grosso guaio il protrarsi per sì lungo spazio le sessioni della Camera dei deputati: adopero qui la parola non tanto nel senso costituzionale che si dà a sessione ma nel significato semplicemente di seguito d'adunanze. Il rendere altrettanto lunghe le sessioni del Senato è temibile che ci esporrebbe a delusioni, poichè se il viaggio frequente è d'incomodo, una permanenza di domicilio più che di dimora, ai molti, devo dire, ai più è impossibile.

Certamente la irregolarità, saltuarietà delle adunanze spiega quello scarsissimo concorso di senatori, adunanza per adunanza, che abbiam messo sott'occhio. Però si ponga mente, che non è il lavoro, che sia venuto meno al Senato, quanto invece i senatori in tal modo si trovano costretti di venir meno al lavoro. Il seguente prospetto dimostra che le adunanze, sebbene anch'esse diminuite, non sono però diminuite in proporzione del numerò di senatori presenti: anzi lo scarso numero di senatori presenti, adunanza per adunanza, va attribuito all'essere le adunanze troppe. Non nego, che se lo stesso numero di adunanze, anzichè essere disseminato in un lungo periodo di tempo, fosse concentrato in un tempo breve, il numero dei senatori sa-

rebbe maggiore. Ma dubito che il numero medio dei senatori, tornata per tornata, aumenterebbe, quando continuassero le adunanze ad occupare sì grande spazio di tempo per quanto pure nuovo lavoro, che intanto si aggiungesse al Senato, riempisse gli abissi fra le une e le altre e le rendesse continue.

Numero medio delle adunanze pubbliche nei seguenti periodi:

Estensione dei periodi			Numero delle adunanze	Numero medio delle adunanze	
Legislature	Anni			per legislat.	per anno
Dalla I alla VII.	13	1848-60	576	82	44
» VIII » XI	14	1861-74	1006	251	72
» XII » XV.	12	1875-86	777	194	65

Un seguito di adunanze negli Uffici ed un seguito di adunanze pubbliche, contenuto l'uno e l'altro in termini di discrezione non richiederebbe dai senatori più di quello a cui accettando l'ufficio si dee supporre che sian già disposti.

Ma per questo sarebbe d'uopo non pretendere che ai disegni di legge si desse corso di mano in mano che vengono dalla Camera dei deputati. Converrebbe attendere che sieno già dinanzi al Senato tanti disegni di legge da utilmente occupare per un certo periodo di tempo gli Uffici del Senato. Vi si avrebbe allora un sufficiente concorso di senatori fra cui assai più utilmente si distribuirebbe l'incarico delle relazioni, mentre, non intervenendo agli Uffici se non pochissimi senatori, tutti devono intendersi di tutto. Ed inoltre

le relazioni al Senato non esprimerebbero opinioni o di quei soli che compongono l'Ufficio centrale o forse del relatore soltanto, ma verrebbero al Senato suffragate dal favore di molti preparati già in anticipazione a darvi appoggio.

Stranamente si abusa delle dichiarazioni d'urgenza, chieste dai ministri per una legge qualsiasi, e acconsentite dal Senato disattento, côlto all'improvvista, o deserto. L'urgenza non consiste il più delle volte che nell'impazienza del ministro di dare il suo nome a una legge, o molto più ancora nel bisogno di tenersi fidi o cattivarsi dei voti nella Camera dei deputati. Urgente, se si vuole, è ogni legge: meglio che mai, se in un punto solo si avesse bella e d'un solo getto tutta una legislazione, che correggesse ad ogni difetto delle leggi anteriori, ne supplisse ogni lacuna, riuscisse perfetta di tutto punto. Urgente però nel significato vero della parola non sono che provvisioni le quali importa soddisfino sull'atto una qualche necessità, e ciò per evitare pericoli o danni d'un indugio o mora qualsisia. L'urgenza repugna, anzichè convenire a provvedimenti legislativi, che di per sè stessi richiedono maturità di consiglio, ampiezza di discussioni.

Il Senato, siccome parmi, dovrebbe sopratutto concentrare l'opera sua in un periodo di tempo, in cui potesse effettivamente contare sopra un sufficiente concorso di senatori. E, salva pur sempre la sopravenienza di vere urgenze, prefiggersi il tempo in cui raccogliersi negli Uffici e quello in cui radunarsi in adunanza pubblica, e nel tempo così prefisso trovarsi davvero raccolto e adunato. Quando già si sapesse dianzi che pel Senato il tempo che intende dedicare all'opera sua nelle leggi è già fissato e prestabilito, il Senato non si troverebbe stretto da continue domande di urgenza, le quali pongono in compromesso la

dignità di legislatore e la bontà delle leggi. Se con ciò alquante leggi impieghino più tempo che ora non accada perchè si trovino avere percorsi tutti i loro stadî, poco male. Tanto più che sovente leggi, affrettatamente adottate dall'altra Camera, l'altra Camera stessa si augura che il Senato o le lasci cadere del tutto o le emendi. Tanto più che si fa talora pressione, perchè il Senato voti una legge in nome d'una maggioranza che nell'altra Camera la legge stessa non conseguirebbe una seconda volta. Tanto più dunque che alla legge manca in tal modo quella contemporaneità di consenso delle due Camere, che virtualmente sarebbe il vero consentimento costituzionale.

Noi quindi ci auguriamo che alle *sedute* subentrino le *sessioni* ossia un seguito di sedute: ma ci auguriamo inoltre che le sessioni si contengano in termini di gran discrezione. E ciò perchè sieno una verità, poichè l'età stessa dei senatori e le categorie a cui appartengono non ci abilitano ad augurarci di più. Nè alcuno farebbe al Senato rimprovero della brevità delle sessioni, quando queste in fatto fossero numerose, operose. I pensieri che ho messo innanzi non ho inteso di esporre in forma rigida e assoluta. Sta a chi presiede il Senato il regolare le cose con quell'equo discernimento, che nelle cose costituzionali è tutto. Forse una delle sessioni degli Uffici potrebbe essere contemporanea con una sessione di Senato, e così mentre in questa già si esaurisce il lavoro bello e pronto, si lascia l'addentellato per un'altra sessione poi. Ma se il Senato non mantiene pertinacemente l'articolo dello Statuto, che dà al Senato, non meno che alla Camera, e non quindi ai ministri, il regolare il modo con cui esercitare le sue attribuzioni; se il Senato non rivendica, non soltanto in articoli di regolamento ma in via di fatto, questo suo pien diritto; se il Senato si rassegna

di stare all'altrui mercè, è inutile parlare di un corso di adunanze tale da corrispondere a questi che ancora vorremmo qualificare speranze più che augurî. In sulle prime, non giova illuderci, sarà ben arduo il tener testa alla foga irruente delle leggi, e si griderà magari all'azione del Senato ostruttiva. Ma finalmente e Camera dei deputati e ministri e sopratutto poi l'economia della legislazione se ne troveranno bene. Nelle ultime elezioni di Francia la parola del giorno era quella di concentramento, e s'intendeva il grande accordo di tutte le forze repubblicane: e tale suona nel *message* del presidente della Repubblica, e nella dichiarazione fatta dal Ministero. Però adoperata venne anche in altro significato, il che fu dal signor Blanc, presidente d'età, quando nell'assumere questo suo ufficio ha detto: « N'éparpillons pas nos travaux, sachons les concentrer dans chaque session sur l'élaboration de deux ou trois lois les plus utiles au relèvement du travail national, de nos finances ». Se il Senato avrà contribuito, perchè l'opera del Parlamento non si sparpagli, non si affolti, avrà certamente acquistato nuova benemerenza negli ordini costituzionali. Alla dignità del Senato tanto giova il fare talvolta, come ne ha diritto, e talora necessità, atto d'opposizione, quanto il mallevare al cospetto di tutti la indipendenza non meno nell'adozione che nella repulsa delle leggi.

CAPO VIII.

INDENNITÀ PARLAMENTARI. [1] **SENATI DI ELEZIONE POPOLARE E DI NOMINA REGIA. L'INDENNITÀ AI DEPUTATI E I SENATI. SESSIONI PARLAMENTARI. LEGGI.**

Francesco Crispi, nel disegno di legge presentato insieme al deputato Petruccelli alla Camera il 7 aprile 1862, voleva che fosse assegnata così ai senatori come ai deputati, che non avessero stipendio o retribuzioni sul bilancio dello Stato, una medaglia di presenza di venticinque lire per ogni seduta, cui fossero intervenuti. Ma la proposta per mancanza di tempo non potè neppure essere svolta.[2] Il disegno di legge era dei seguenti due articoli:

« Art. 1. I deputati e i senatori, che non godono alcuno stipendio nè retribuzione sul bilancio dello Stato, avranno ad ogni seduta parlamentare una medaglia di presenza del valore di lire 25.

« Art. 2. Questa legge entrerà in vigore nella prossima sessione ».

Ripresentò la proposta insieme col Petruccelli nella ses-

[1] Le notizie sulle indennità parlamentari devo a giovane mio concittadino, Antonio Teso, vice segretario al Ministero di agricoltura, industria e commercio: anticipazione di un lavoro in corso di preparazione.

[2] Atti parlamentari, Senato, 1861-62, Discussioni, pag. 2018, 2288: Documenti, pag. 1677.

sione seguente, il 15 febbraio 1864, comprendendola in un disegno di legge intitolato: « Modificazioni alla legge elettorale e disposizioni relative alla Camera dei deputati (articolo 2) ». Anche questa volta l'argomento non potè per la medesima ragione essere svolto. [1]

Recentemente nella discussione dello scrutinio di lista, e ciò nella tornata del 1° marzo 1882, il senatore Musolino, che già quando sedeva nella Camera dei deputati aveva sottoscritto coi deputati Crispi e Bixio una proposta di indennità ai deputati, fra le altre opinioni da lui espresse sul Senato, intendeva che i senatori non dovessero avere altri uffici nè dello Stato nè di compagnie, eccettuati gli ufficiali generali di terra e di mare: che avessero l'obbligo della permanenza nella capitale durante le sessioni parlamentari, reputando rassegnare l'ufficio chi per tre volte si trovasse assente senza regolare congedo, ed abolito il libretto de' viaggi gratuito, pensava che ai senatori pure si assegnasse equa retribuzione. [2]

Concedono l'indennità ai deputati la maggior parte degli Stati moderni.

In Europa, tolto qualche Staterello della Germania, l'Impero germanico, l'Inghilterra, la Spagna e l'Italia, tutti gli altri Stati danno ai proprî deputati una retribuzione. Anche gli Stati dell'America danno quasi tutti l'indennità ai loro rappresentanti. In Italia l'indennità per i deputati venne proposta dal 1848 ai nostri giorni parecchie volte, ma la proposta non potè mai diventar legge.

Ultimamente se ne parlò nel 1881-82 a proposito della discussione sulla nuova legge elettorale e poi di quella

[1] Atti parlamentari, Senato, 1863-64, pag. 1709.

[2] Atti parlamentari, Senato, 1881-82, pag. 2641.

sullo scrutinio di lista, delle quali riforme l'indennità si diceva complemento, ma alcuni fra gli stessi fautori della proposta pregarono i proponenti a porla per allora da parte per non intralciare la via a più urgenti riforme.

I senatori od appartenenti alla Camera che sotto altro nome corrisponde al Senato, sono retribuiti in Francia Svizzera, Olanda, Danimarca, Norvegia, Turchia, Stati-Uniti, Brasile, Confederazione Argentina, e altri piccoli Stati dell'America Meridionale.

In Francia col senatusconsulto del 14 nevoso, anno XI, si crearono delle *sénatoreries:* ogni circondario di appello dovea averne una, « dotée d'une maison et d'un revenu annuel, en domaines nationaux » da 20 a 25 mila franchi. Questa dotazione era vitalizia, e la rendita teneva luogo al senatore, che ne era dotato, di ogni indennità per spese di viaggio e di soggiorno, che era obbligatorio per almeno tre mesi all'anno.

La Costituzione, che, all'abdicazione di Napoleone, seguìta il 4 aprile e compiuta poi l'undici aprile 1814, era stata il 6 aprile adottata dal Senato, e accettata il 7 dal Corpo legislativo, conservava ai senatori la dotazione di cui si trovavano investiti, ma non pei senatori che sarebbero nominati dappoi. Con ordinanza del Re 4 giugno dello stesso anno la dotazione delle *sénatoreries*, come anche quella del Senato, era però riunita *au domaine* della Corona, ma ai senatori che ne rimanevano così privati era conservata una pensione annua di trentasei mila franchi, ed alle vedove, se fosse necessario, avuto riguardo alla loro condizione, una pensione di 6000 franchi. Colla morte di ciascun senatore, quella retribuzione, che gli era stata assegnata, rimaneva a beneficio del *domaine de la Couronne.* Nel proemio dell' ordinanza è detto, che il Re, oltre

che delle benemerenze del Senato pel ritorno ne' suoi Stati, tenea conto del non essersi la più parte dei senatori « élevés à la dignité de sénateurs qu'à titre de retraite et pour des services distingués, rendus dans la carrière civile et militaire ».

La legge 29 dicembre 1831 in sostituzione dell' articolo 23 della Carta stabiliva che in avvenire « aucun traitement, aucune pension, aucune dotation, ne pourront être attachés à la dignité de pair ».

La Costituzione di Luigi Napoleone Bonaparte, 14 gennaio 1852, art. 22, dichiarate « les fonctions de sénateur gratuites », riservava però al presidente della Repubblica, « accorder à des sénateurs, en raison de services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pourra excéder trentemille francs par an ».

Proclamato il 21 novembre dello stesso anno 1852, l'impero, col senatusconsulto 25 decembre, « portant intérpretation et modification de la Costitution », articolo II, si attribuiva senza più alla dignità di senatore la dotazione annua e vitalizia di 30,000 franchi.

Finalmente alla terza Repubblica, dopo che nella discussione della « Loi constitutionelle sur l'organisation du Sénat » aveva respinto la gratuità, che dalla Commissione era stata proposta, e tuttavia nella legge stessa, 24 febbraio 1875, non avea compreso alcuna indennità, colla legge 2 agosto 1875 « loi organique sur l'élection des sénateurs », si stabilì che i senatori abbiano la stessa indennità dei deputati, articolo 26, ossia l' indennità stabilita dalla legge 30 novembre 1875 « loi organique sur l'élection des députés », articolo 17, che si rimette alla legge 15 marzo 1849 e 16 febbraio 1872, per cui è di 9000 franchi.

Per l'articolo 83 della Costituzione federale svizzera i

deputati al Consiglio degli Stati hanno un'indennità dai cantoni.

Per la Costituzione 11 ottobre 1848 dei Paesi Bassi, articolo 86, i membri della prima Camera degli Stati generali hanno le spese di viaggio e di soggiorno fissate dalla legge, e la legge 26 maggio 1849 fissa questa a 8 fiorini per giorno (it. lire 16,75) per tutta la durata della sessione e quelle a 75 cents. (it. lire 1,50) per ogni ora di distanza.

Per la Costituzione danese 5 giugno 1849, riveduta, promulgata il 28 luglio 1866, articolo 39, i membri del Landsthing ricevono la stessa indennità giornaliera di quelli del Folketing, che per l'articolo 99 dalla legge elettorale del 12 luglio 1867 è di 3 rdl. per giorno (lire 8,40), oltre una indennità di viaggio, emolumenti che non si possono rifiutare.

Per la Costituzione 4 novembre 1814 della Norvegia tutti i membri dello Storthing, e quindi tanto quelli che fan parte del Lagthing, come quelli che fan parte dell'Odelsthing, articolo 65, hanno diritto a indennità per le spese di andata e ritorno allo Storthing e di soggiorno durante il tempo che vi dimorano.

Per la Costituzione 17 settembre 1787 degli Stati Uniti tanto i senatori che i deputati ricevono un'indennità regolata dalla legge, articolo 1°, sezione 6ª, articolo 1°. E l'indennità è di 5000 dollari (lire 25,000), non comprese le spese di viaggio.

Per la Costituzione 25 marzo 1824 del Brasile, articolo 51, ai senatori è fissato un assegno eguale una volta e mezza a quello dei deputati, e l'assegno di questi, articolo 39, viene fissato alla fine dell'ultima sessione della legislatura antecedente, oltre l'indennità, se viene pure fissata, dell'andata e ritorno.

Finalmente per l'atto 23 novembre 1855 che stabilisce una Costituzione in e per la colonia di Vittoria, tanto per il Consiglio che per l'Assemblea spetta alla legislatura il determinare in generale privilegi, immunità e poteri, al che provvede l'atto 25 febbraio 1857, 20 Vict. n. 1 « Act for defining the privileges, immunities and powers of the legislative Council and legislative Assembly of Victoria respectively »; l'indennità per gli uni e per gli altri è di 300 lire sterline per anno (34 Vict. n. 383); per la Costituzione della Repubblica Argentina, 25 settembre 1860, senatori e deputati sono rimunerati mediante dotazione determinata dalla legge: per la Costituzione della Repubblica di Pensilvania, 16 dicembre 1873, sezione 8ª, articolo 2, i componenti l'Assemblea generale, e quindi tanto il Senato che la Camera dei rappresentanti, hanno l'indennità determinata con legge. Ancora potremmo citare alcune altre fra le piccole repubbliche dell'America Meridionale, ma non si può tenerne poi gran conto anche pei mutamenti cui vanno soggette.

I citati esempi sono o di Stati repubblicani, unitarî o federali che sieno, ovvero di Stati monarchici sì, ma in cui il Senato non è di nomina regia.

Delle Assemblee di pari ereditarie e delle Camere dei signori, vale quello che al Reichstag germanico diceva lo Schulze Delitzsch il 25 aprile 1871: « Devono restare senza indennità, la cosa va da sè. I loro membri non sono tali in nome di un ufficio che a essi sia conferito per nomina regia o per elezione, ma bensì in nome di un diritto proprio, qualunque ne sia il fondamento; essi non vi seggono in forza della volontà d'altri; è dunque impossibile che pretendano indennità da alcuno ».

Nè sapremmo come sostenere l'indennità per un Senato

di nomina regia, scelto nelle categorie in cui è scelto il Senato del Regno d'Italia.

Pressochè tutte le categorie suppongono già uno stipendio dipendentemente da uffici pubblici, od una fortuna propria.

Anche nel Belgio, dove pure il Senato è elettivo, ma essendo richiesto per l'eleggibilità del senatore il pagamento di almeno 1000 fiorini (2116 franchi) di imposte dirette, si è espressamente stabilito che i senatori non abbiano retribuzione. Così pure la Svezia, la Rumania hanno Senato elettivo e tuttavia non retribuito.

Pensiamo inoltre, che quando pei deputati venisse adottata un'indennità, tanto più dovrebbe essere esclusa pei senatori.

La necessità di due Camere, anzichè essere determinata dall'intendimento di controbilanciare o di equilibrare mediante un Senato la Camera dei deputati, è determinata dall'intendimento di completare la rappresentanza nazionale, e di integrarla quindi con quegli elementi che trovano il loro posto in Senato, e si troverebbero chiusa la via ad entrare nella Camera dei deputati.

Nella discussione alla Camera dei deputati il 25 gennaio 1866 sulla proposta per la sospensione dello stipendio ai deputati impiegati durante la sessione, il deputato D'Ondes Reggio, osservava, che per mantenere l'equilibrio tra le due Camere, essendo per lo Statuto il Senato composto in gran parte di pubblici ufficiali, non si doveva escludere questi dalla Camera dei deputati perchè così si lascierebbe illimitata alla Corona la scelta, e si limiterebbe nel popolo. E il deputato Crispi allo stesso proposito diceva, che per l'equilibrio fra le due Camere giova, che al Senato abbian parte uomini versati negli alti uffici dello

Stato, e la Camera dei deputati sia composta di uomini che si trovino sciolti da qualsiasi vincolo.

Quando pei deputati fosse adottata un'indennità, la riforma elettorale, dopo essersi già compiuta per quanto concerne gli elettori, avrebbe il suo compimento per quanto concerne gli eleggibili. L' indennità equivale all'abolizione di fatto del censo di eleggibilità. E con ciò la Camera dei deputati non avrebbe più alcun limite a divenire interamente ed essenzialmente democratica. Succederebbe allora quello che già in buona parte succede ora, quello che è successo sempre quando la democrazia tenne il campo:

> Spesso in pensier mi venne
> che la nostra città opri co' cittadini,
> e malvagi e dabbene, quello che suole oprare
> con le monete antiche e queste nuove d' oro..... [1]

Sono i celebri versi, in cui il Macaulay, il Macleod hanno intravveduto il primo germe della legge di Tommaso Gresham sulla moneta. Il cavallo della torre di Londra continua i suoi giri: il molino versa sempre nuovi carri di moneta eccellente: ma di questa moneta, stampata al torchio, raro è che se ne vegga alcuna rilucere sul mercato, e il fittaiuolo, che ritorna dalla fiera, ove vendette i suoi buoi, non porta nel suo sacco di pelle se non moneta battuta a martello. Quello che il corifeo pronunciava rivolto al popolo, ha un grande commento storico nei tempi di Pericle, nelle storie di Tucidide. Le mercedi, il μισθὸς, che Pericle avea introdotto nei giudizi e nel fôro, allontanò più e più dalla cosa pubblica le prime classi. Il che è tanto storico, tanto vero, tanto necessario,

[1] « Le Rane di Aristofane », traduzione di Carlo Castellani. Bologna, Zanichelli, 1885.

che Aristotele consigliava non si desse mercede al popolo minuto per intervenire nel fôro e nei tribunali, salvo che ad un tempo si stabilisse una multa pei ricchi che non intervenivano, ovvero non si desse l'indennità a tutti, ma in guisa da riservare sempre un' equa partecipazione nella cosa pubblica ai cittadini segnalati. [1]

Tanto meno quindi si può parlare del triobolo pei senatori. Ma più e più urge che il Senato si ponga in condizioni di esercitare con efficacia pari alla moderazione l'alto suo ufficio.

Sulle conseguenze che l'indennità ai componenti l'una delle due Camere porta con sè quanto all'azione costituzionale dell'altra Camera, cadde più volte il discorso nel Reichstag germanico. Se in Italia gli oppositori dell'indennità si armano dell'articolo 50 dello Statuto, in Germania vi forma ostacolo più che un articolo di Statuto, perchè ivi dipende dallo stesso patto federale. La differenza venne assai nettamente posta dal principe di Bismarck nel Reichstag, 20 novembre 1884. Risaliamo a venti, a trent'anni addietro; dove era allora la Costituzione germanica? Non ne siamo, pare, in possesso da lungo tempo. Sono a memoria mia uomini politici ragguardevolissimi, custodi della prima tradizione costituzionale, della tradizione vergine, che non pronunciavano quasi mai la parola di Costituzione senza levarsi il cappello, od almeno senza far atto di venerazione, e che, al solo pensiero d'un cangiamento della Costituzione, si sarebbero fatto il segno della croce; per essi Costituzione era parola sacrosanta. È un andare troppo in là; la Costituzione può andar soggetta a cangiamenti,

[1] V. il TUCIDIDE, traduzione di Amedeo Peyron, l'appendice: « La politica e l'amministrazione di Pericle ».

particolarmente quando è la legislazione d'uno Stato compatto, unitario o nazionale; ma quando riposa sul principio federale, quando l'unità nazionale è non poco intaccata nel Parlamento stesso, quando il vincolo ne è, consapevolmente o no, rilassato dallo stesso Parlamento, allora conviene, ci sembra, andare a rilento nel parlare di cangiamenti di Costituzione. Gli altri Stati potrebbero anch'essi mettere in campo dei cangiamenti di quelle parti che non fossero di loro genio. Per l'Impero germanico insomma la indennità va incontro alle difficoltà che trova per noi tutto quello che importi modificazioni non pure dello Statuto, ma dell'atto stesso d'unione.

Esaminata la cosa in sè, nelle discussioni che più volte ebbero luogo nel Reichstag, si è posto in rilievo: 1° che essendosi tolto ogni limite per gli elettori si dee andare a rilento prima di accogliere l'indennità, che toglierebbe ogni limite di fatto negli eleggibili; 2° che appunto nella Costituzione la gravità del mandato si è stabilita in via di transazione, ossia come compenso di un diritto elettorale così esteso, come è dato dalla legge elettorale; 3° che l'indennità permette di accettare l'ufficio di senatore anche a persone che possono dedicarvisi interamente, ed esercitarlo come un'altra professione qualsiasi, e che quindi, ammessa l'indennità, quelli che hanno altri interessi a cui accudire non possono venire in competenza con essi; 4° che perciò le sessioni parlamentari più e più tendono a prolungarsi. Si soggiunsero altre osservazioni, e sulla dipendenza, in cui, in causa dell'indennità, il deputato può trovarsi verso gli elettori, e sul diverso valore, che sotto colore di porre i deputati in condizione eguale tutti, l'indennità effettivamente ha dipendentemente dall'essere i deputati stanziati nel luogo stesso del Parlamento, o più o meno distanti.[1] Delle dette

[1] Atti del Reichstag, 2 aprile 1868, e giorno citato 20 novembre 1884.

osservazioni ed opposizioni giovi insistere particolarmente nel richiamare quella, che con crudezza, se vuolsi, ma con precisione, esponeva il principe di Bismarck, non esser più subordinata la facilità d'accettare o no il mandato di deputato al non avere altre incombenze, altre occupazioni, il non esser più in ragione inversa d'un'occupazione regolare fuori del tempo delle sessioni. [1] Tale osservazione acquista certo di gravità, quando si pensi che in tal modo il rappresentante non ha più altrettante occasioni, od anzi altrettanta necessità di trovarsi in mezzo a' suoi elettori. Se è certamente un danno della vita pubblica che i rappresentanti della nazione non facciano che brevi dimore nella capitale, sarebbe però un danno anche più grave che fossero continuamente in mezzo all'atmosfera parlamentare, che non assistessero personalmente allo svolgersi di quella vita, che è la vera vita nazionale, la quale si svolge nelle officine, nei campi, negli studî, in mezzo insomma agli interessi vivi delle diverse parti d'Italia. « Se le rappresentanze nazionali devono continuare ad essere veramente una immagine vivente della popolazione, le sessioni non devono prolungarsi di troppo, altrimenti quelli che pure hanno una professione, interessi, cure a cui attendere non possono accettare il mandato. La brevità delle sessioni sola rende possibile, che in tutte le sfere dell'attività sociale, e particolarmente gli uomini di maggior credito nell'occupazione loro propria, trovino il tempo di consacrare i loro servigi anche nell'arringo parlamentare ». [2] È forse un bene questo, che il deputato non sia che deputato? È qui possibile quella divisione di lavoro per cui la professione

[1] Atti del Reichstag, giorno citato, 2 aprile 1868.
[2] Atti del Reichstag, 19 aprile 1871.

di deputato si distingue da ogni altra? È utile per un Parlamento, che coloro che delle cose parlamentari si formano la loro occupazione unica e sola, non dirò, vi manchino poichè il loro concorso è manifestamente utile, ma vi preponderino, vi abbiano un predominio assoluto?

Di tutto ciò non parlo che in relazione al Senato; poichè se apparve a tutti evidente il nesso fra l'allargamento del voto elettorale politico ed il Senato, è manifesto inoltre il nesso fra l'azione costituzionale del Senato e l'indennità dei deputati. In questa preoccupazione il deputato Windsthorst e il conte Münster proponevano che al Consiglio federale si sostituisse una Camera alta, il principe di Bismarck replicava pel mantenimento del Consiglio degli Stati. Eran però d'accordo sostanzialmente; poichè la divergenza non cadeva già sul punto, se l'indennità dei deputati avesse influenza sull'altra Camera. Una tale influenza era concordemente ammessa e quindi concordemente si ammetteva che di fronte ad una Camera senza limite di eleggibilità si dovesse attentamente vigilare perchè un Consiglio federale o una Camera alta, che in comune con essa eserciti il potere legislativo, non ne sia scossa. L'indennità ai deputati porta come necessaria conseguenza: 1° che più e più si assicuri al Senato la partecipazione di que' cittadini segnalati, che via via devono cedere il campo davanti ai più giovani, ai più procaccianti, ai più disoccupati, a coloro che non hanno a rappresentare interessi, che abbiano comuni colla popolazione rappresentata, e però li sentono, li conoscono meno; 2° che il Senato non incagli già l'opera legislativa, ma in essa mantenga l'indipendenza, in guisa da non essere sopraffatto da una valanga di leggi, pericolose le più volte per gl'interessi che creano, come per quelli che offendono e spostano. Questo delle troppe leggi è male

vecchio, e tanto cresciuto presso i Greci, che ogni anno si dovea fare un'urna, ἐπιχειροτονία νομων, ed interrogare il popolo nel comizio se voleva o no farne di nuove. Ed appunto si fu nella prevalenza democratica che ogni argine venne rotto e si fecero leggi sopra leggi, in ogni tempo, senza alcun periodo fisso, prestabilito. [1] E si aggiunga ancora più l'abito, la tendenza che le leggi assumono in tali condizioni, ossia, non tanto d'esprimere un interesse pubblico, che stia da sè, che sovrasti, che non da altro tragga origine che da ragioni di utilità generale e di giustizia. Esprimono assai più un gran compromesso di interessi particolari per quanto pur rispettabili. Si tramutano come ai tempi della democrazia ateniese, da *leggi* in *psefismi,* voce che di per sè non esprimerebbe che deliberazioni e più spesso si chiamano *plebisciti* in quanto il popolo si dispensava dall'ulteriore procedura stabilita per le leggi o *decreti* in quanto contengono provvisioni non tanto generali quanto di *jus singulare,* se non anche particolari. [2] In qualche modo avrebbero riscontro nei privati *bills* in contropposizione dei *bills* pubblici. Si concedono oggi strade ferrate, università, perchè si spera averne domani un correspettivo, si usa arrendevolezza altrui perchè si teme per sè. Ed è quindi più che mai necessario che il Senato, con alta equità, con grande imparzialità, con somma prudenza bensì, ma altrettanto autorevolmente ed efficacemente, riduca ogni partito, che prende, a un comune denominatore, la prosperità dello Stato.

[1] V. Annotazioni all' « Orazione di Demostene contro Leptine ». Orazioni di Demostene tradotte ed illustrate da FILIPPO MARIOTTI. Firenze, Barbèra, vol. 2°, pag. 194, 1875 (1874-1877).

[2] Op. cit., l. c.

CAPO IX.

MINISTRI E SENATO. IL CONTE DI CAVOUR. LA LEGGE SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TESORERIA ALLA BANCA NAZIONALE. LA LEGGE DEL MATRIMONIO CIVILE E INFORNATE E RIMBOTTI. LEGGE SULL'INTERESSE DEL DENARO. LEGGE SULLE CORPORAZIONI RELIGIOSE.

Non basta nel Senato la coscienza del proprio dovere e diritto, se il Governo pone il Senato nella impossibilità d'esercitare il suo ufficio costituzionale. Il Governo porrebbe in questa impossibilità il Senato, come già si è detto: 1° coll'abusare del diritto, che ha il Re, della nomina dei senatori; 2° col contrastare al Senato perfetta libertà di adottare, respingere, emendare le leggi; 3° col non fare al Senato equa parte nella distribuzione dei lavori parlamentari; 4° sotto colore che conseguenza d'una qualsiasi legge è una spesa, iniziando nella sola Camera dei deputati leggi, a cui è affatto estranea l'applicazione dell'articolo 10 dello Statuto, che vuole sieno presentate prima alla Camera dei deputati le leggi di imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato; 5° tramutando la precedenza, che ha la Camera dei deputati quanto alla presentazione di queste leggi, in una poziorità e predominio della Camera rispetto alle leggi medesime; 6° conglobando nei bilanci leggi che dovrebbero percorrere tutti gli stadî, esaminate

in sè e per sè, e non aprirsi in tal modo una via coartata; 7° non presentando i bilanci in tempo per un'utile discussione; 8° sollevando in Senato una questione di fiducia, tanto più importunamente quanto poi del voto del Senato non si tiene alcun conto per una crisi ministeriale.

Non giova indagare come dai Ministeri, che si son succeduti nella pubblica cosa, tutto ciò si sia inteso; giova richiamare in che modo si sia inteso ed attuato dal conte di Cavour.

Nella tornata del 20 decembre 1852 il Senato rigettava l'articolo primo della legge sul matrimonio civile, che nella prova ebbe 38 voti favorevoli, ebbe nella controprova 39 contrari su settantasette votanti, ed avendo a questa preso parte il presidente. Nella tornata del 21 dicembre il ministro guardasigilli, deputato Boncompagni, chiese che la discussione si sospendesse, in riserva di far conoscere le determinazioni del Governo del Re. In quella del 22 leggeva il decreto con cui la legge era ritirata, esprimendo fiducia che, se il Senato non ci si era chiarito favorevole, non sarebbe però distrutta quell'armonia dei grandi poteri dello Stato, che aveva in Piemonte salvato la libertà. Il presidente Manno notando la gravità della legge, che avea diviso il Senato, esprimeva però fiducia « che per ciò non cesserebbe quel buono accordo che è fondamento necessario e stabile per la conservazione e durata delle istituzioni ». Il conte di Cavour annetteva importanza grandissima all'adozione della legge: e con tutto questo, e avea promesso al Re di non farne, come si suole dire, questione di gabinetto, [1] e propugnando bensì la

[1] Pag. 273, « Della vita e dei tempi di Camillo Cavour », nel vol. I delle « Lettere raccolte e illustrate da Luigi Chiala ». Torino, Roux e Favale, 1884.

legge, fu ben lunge dal portarvi coercizione. Nella tornata 28 dicembre il deputato Brofferio mosse formale interpellanza nella Camera dei deputati ed oratoriamente investendo i ministri uscì a dire: « Avete voi compiuto agli obblighi vostri? Voi promettevate di presentare la legge del matrimonio, ed il promettere vostro non poteva essere una sterile parola; promettendo, voi v'impegnaste a sostenere, a promuovere, a difendere, a trionfare. E che faceste per vincere? Abbiamo udita la vostra voce suonare faconda nell'aula del Senato, ma poco ve ne siamo grati; quando si è ministro, non si deve allo Stato retribuzione di parole, ma di opere. Ciò è comportabile in noi, deputati della nazione, a cui non è conceduto altro ufficio che della parola; ma voi che siete il potere esecutivo, voi che avete obbligo di pronta ed efficace azione, quando vi limitate a parlare, mancate all'ufficio vostro. Io rispetto altamente il voto che venne pronunziato dall'altra Camera, ma non posso non rimproverare a voi, ministri, di non avere in tempo provveduto perchè la nazione non fosse così amaramente delusa. Havvi un articolo nello Statuto che voi dovevate invocare per soddisfare al dovere vostro. Allorchè lo spirito nazionale è così altamente dichiarato da non potersi più lasciare inesaudito senza rompere l'armonia dei poteri dello Stato, ed il Governo riconosca la necessità di soddisfare ai giusti richiami, e l'ostacolo più non derivi che dalla Camera dei seniori, volle lo Statuto che fosse in facoltà del potere esecutivo di rinnovare il torbido elemento di questa Camera, perchè la nazione non avesse a soffrirne detrimento. E il faceste voi? » C'è modo e modo di professare rispetto: la Camera dei seniori preferirà però sempre quello del conte di Cavour.

Del quale rispetto il Cavour non diede al Senato testimo-

nianza in quell'occasione sola, ma in altre come vedremo più avanti in occasione della legge sulle corporazioni religiose, e, come accennammo già, in occasione della legge per l'affidamento del servizio di tesoreria dello Stato alla Banca Nazionale. Dei modi costituzionali di risolvere i conflitti, vediamo il Cavour, prima che all'infornata, ricorrere alla dimissione del Ministero, come in corso di discussione della legge sulle corporazioni religiose, e perfino all'appello al paese colle elezioni generali, alle quali si procedette dopo la repulsa della legge sulla Banca e il servizio di tesoreria, per cagioni certamente generali, ma nelle quali la sorte di quella legge avea contribuito a dare il tracollo.

Ora per quanto concerne le infornate di senatori, mi rimetto a quanto ne ho detto più sopra. [1] Qui mi si conceda un riscontro storico, che mi è suggerito da uno scritto già citato. [2] Per chiarire che la scelta dei senatori non debba lasciarsi all'arbitrio, ma limitarsi a quelli statutariamente dichiarati eleggibili, si lodò l'esempio datoci dai Fiorentini colle imborsazioni: con che venivano di volta in volta chiamati ai pubblici uffici i nomi, che come abili agli uffici medesimi erano contenuti già nelle borse. In altre parole lo squittinio, lo scrutinio, che determinava la imborsazione, corrisponderebbe a quelle norme statutarie che determinano le categorie. I senatori verrebbero in certa guisa scelti nelle categorie o fra i nomi inscritti in ciascuna categoria nè più nè meno che un tempo si traessero gli ufficiali pubblici dalle borse. Il riscontro è calzante, perfin troppo calzante. Poichè e in Firenze ed altrove dalle

[1] Capo IV di questa parte II.

[2] LINATI, loc. cit., pag. 7.

liste dei nomi già consentiti ed inchiusi nelle borse degli squittinî, traevano quelle che più fossero convenienti allo Stato o agli statuali, o finalmente quelle dei confidenti, lasciando in disparte i sospetti. La Balìa, gli accoppiatori od assortitori aveano le borse in mano, cavavano, distribuivano, davano gli uffizi a mano. Salgono al governo della cosa pubblica uomini di parte diversa, ed ecco che si *rimbotta*, come diceano gli antichi: ossia nelle borse dello squittinio si mescolano nuove polizze con quelle che già vi erano. Si ardono le imborsazioni vecchie, si fa la cerna, e nuova riforma.[1] Si tengono insomma le borse a mano, si *rimbotta*, si trae, come più talenta, facendo lo squittinio che si vuole ad utilità dello Stato o della parte. Ho già detto che di tale facoltà in Italia si è fatto uso savio e discreto; ma le infornate di per sè stesse rappresenterebbero le *riforme, cerne, accoppiamenti, assortimenti, balìa* degli antichi, assai più di quello che le categorie si accostino allo squittinio, allo scrutinio.

Il conte di Cavour usava inoltre molto rispetto al Senato nella distribuzione del lavoro parlamentare. Il 15 ottobre 1855[2] il conte di Cavour scriveva al guardasigilli De Foresta: « La Camera dei deputati dovendosi occupare delle cose di finanza, sarà bene, io penso, presentare la legge sull'interesse del danaro al Senato: sarà questo un atto di deferenza che al Senato sarà gradito ». Ed in fatto quella legge venne presentata al Senato il 15 novembre.

Quanto conto tenesse del Senato per l'indirizzo della cosa pubblica e quindi per la stessa sorte dei Ministeri se ne ha prova flagrante nella dimissione, che poi non ebbe

[1] Rezasco, « Dizionario del linguaggio italiano, storico ed ammistrativo », alle voci citate. Firenze, successori Le Monnier, 1881.

[2] Volume II delle « Lettere », pag. 366.

seguito, ma era stata dal Ministero data in corso di discussione della legge per la soppressione delle corporazioni religiose nel 1855. Ed ebbe occasione dalla proposta fatta da monsignore Nazari di Calabiana, allora vescovo di Casale, d'accordo con altri vescovi e col beneplacito della Santa Sede, comunicata al Senato il 26 aprile.[1] Sin da quando negli Uffici del Senato si era manifestata contrarietà alla legge, il Cavour pensava a ritirarsi quando la Commissione eletta dagli Uffici si fosse pronunciata contro la legge.[2] Ed anche allora, rifuggiva dal far violenze al Senato: « Je ne pense pas qui il soit convenable de faire une fournée de sénateurs pour triompher de l'opposition du Sénat ». Il conte di Cavour capiva benissimo che per far trionfare una legge appigliandosi a questi partiti estremi, d' uopo è che la necessità ne sia giustificata in modo palese e riconosciuto, e comprendeva che assai male avrebbe provveduto a sè medesimo rimanendo al potere dopo un grave scacco. Ed in fatto, in seguito alla proposta Calabiana, il Ministero rassegnò le sue dimissioni, che il 28 aprile vennero accettate dal Re. Vediamo con quanta finezza e semplicità lo stesso Cavour ne ragguagliasse il marchese Emanuele D'Azeglio, rappresentante del Re a Londra: « Nous venons de faire naufrage au moment d'entrer dans la port. L'Episcopat, ayant dû se convaincre que le Sénat était disposé à accepter l'amendement Desambrois auquelle le Ministère s'était rallié, est venu tout à coup proposer par l'organe de monseigneur Calabiana, évêque de Casal, de consentir à ce qu' on imposât sur les liens de l' Eglise la somme nécessaire pour décharger le budget de la subvention ac-

[1] Volume II delle « Lettere del conte di Cavour », 1852-58, pag. 102 e seguenti.

[2] Lettera CCCXXXIII.

cordée par le passé aux curés pauvres, à de certaines conditions que nous n'avons pas jugé, mes collegues et moi, acceptables..... Toutefois comme cette offre pouvait et devait déplacer la majorité du Sénat, nous avons cru, mes collégues et moi, offrir nos démissions à S. M. le Roi, quoique, j'ose dire à regret, a compris la gravité de motifs qui nous engageaient à résigner nos portefouilles et il a bien voulu accepter notre offre ». [1]

[1] Lettera XL, pag. 66, « Le politique du comte Cavour de 1852 à 1861 », correspondance particulière avec le marquis Emmanuele D'Azeglio, pub. da Nicomede Bianchi. Torino, Roux e Favale, 1885.

CAPO X.

MINISTRI E SENATO: CONTINUA. ARTICOLO 10 DELLO STATUTO E ARTICOLO 3. LEGGI DI TRIBUTI. BILANCI.

L'articolo 10 dello Statuto dispone: « La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati ».

La legge francese *sur l'organisation du Sénat* adopera a questo riguardo l'espressione *loi de finances* anzichè d'imposizione di tributi. La Costituzione del Belgio: « leggi concernenti le rendite e spese »; qualche altra Costituzione « imposte e crediti », o quanto concerne l'assegnazione dei redditi in generale.

Vi sono Costituzioni che riservano al Governo iniziare leggi simili, ed altre, fra cui Costituzioni che pur sono Costituzioni monarchiche, come il Portogallo e il Brasile, riservano alla Camera dei deputati non pure la discussione prima di queste leggi, ma a dirittura l'iniziarle.

La maggior parte delle Costituzioni ha disposizione identica allo Statuto nostro, ma alcune risolvono in un modo ed altre in modo diverso le controversie costituzionali, con cui si collega; la maggior parte non le risolve affatto.

due Camere, così dispone l'articolo 10. E l'articolo 3 fra gli articoli della legge fondamentale è, se si può dire, dei fondamentalissimi: viene subito dopo l'articolo che stabilisce la forma del governo monarchico rappresentativo: chiaramente designa persino nel posto, che materialmente ha, quanto sia integrante al governo monarchico rappresentativo l'essere il potere legislativo, tutto il potere legislativo, esercitato, collettivamente dal Re e dalle due Camere, Senato e Camera dei deputati, dunque non *dalla* Camera dei deputati sola, ma dal Senato alla pari con essa, ed esercitato da esso non per mera forma. L'*articolo* 10 poi stabilisce, solo in via di eccezione, che quelle tali leggi vanno presentate prima alla Camera dei deputati: *la* regola, il principio generale si è che la proposizione delle leggi, di tutte le leggi spetta al Re e alle due Camere. Se s'intendesse altrimenti da quello che è il chiaro significato delle parole, non so quale legge potrebbe essere presentata prima al Senato, non so quale valore avrebbe l'articolo *dello* Statuto, che dà al Senato non meno che alla Camera dei deputati la proposizione delle leggi, e nemmeno l'*altro*, che attribuendo al Senato non meno che alla Camera dei deputati il potere legislativo non intende già un *potere* legislativo zoppo. È noto che nell'Inghilterra la Camera dei comuni contrastò alla Camera dei lordi perfino il diritto di porre come sanzione di una legge qualsiasi le multe. In tal modo nemmeno il Codice penale potrebbe essere iniziato in Senato! È evidente che la presentazione alla Camera dei deputati prima che al Senato non concerne nè le leggi che non hanno come loro oggetto un carico dei contribuenti, per quanto pure nei loro effetti vi portino sollievo od aggravio, e nemmeno leggi che pure portano con sè un carico ai contribuenti, ma questo non

già come oggetto della legge, bensì come necessariamente collegato colla legge medesima.

Su quelle stesse leggi, le quali son presentate prima alla Camera dei deputati il Senato ha il diritto di emendamento, e lo ha intero? Mai non si cita tanto l'Inghilterra, come a questo proposito, e mai calza altrettanto il verso dell'egloga:

> Urbem, quam dicunt Romam, Melibœe putavi
> Stultus ego huic nostrae similem.

Nella discussione alla Camera dei deputati il 26 aprile 1851 sul testo di legge emendato dal Senato per una tassa sulle successioni, il conte di Cavour ha chiarito benissimo come è sorta e si è radicata nell'Inghilterra quella massima costituzionale, per cui alla Camera dei lordi non si contrasta il diritto di respingere le stesse leggi d'imposta, ma non le si fa buono il diritto di emendarle. Si dà alla Camera dei lordi un diritto, si può dire, regale, sovrano, per contrastarle il suo diritto costituzionale. Ma se lo Statuto determina nettamente quale sia la partecipazione del Re al potere legislativo, spettando al solo Re il sanzionare le leggi e il promulgarle, altrettanto lo Statuto è chiaro nel porre alla pari Camera dei deputati e Senato quanto all'esercizio del potere legislativo, e quindi quanto al diritto di emendamento. Certamente è data per dette leggi alla Camera dei deputati la precedenza, e farà quindi d'uopo, come in tutte le cose costituzionali, contemperare questo diritto spettante alla Camera dei deputati, e il diritto che spetta al Senato non meno che alla Camera stessa. Vedremo più avanti quali criterî perfettamente costituzionali abbia precisato a questo riguardo il conte di Cavour. Premettiamo alcune osservazioni, che dai tempi

13

del conte di Cavour acquistarono importanza somma, e, quando si voglia veramente preservare lo spirito della Costituzione, risolutiva. Ricordo fatti di un'età d'oro, se vuolsi, ma preistorica.

Nella tornata del 13 febbraio 1862, in seguito a interpellanza del compianto Bixio si era proposto dal deputato Depretis quest'ordine del giorno: « La Camera, invitando il ministro della marina a presentare un progetto di legge per le opere del porto militare di Ancona, passa all'ordine del giorno ».

Si osservò che l'effetto immediato dell'ordine del giorno essendo quello di una spesa cospicua, si menomava con ciò la libertà del Governo di farne o no la proposta. « I grandi spenditori dello Stato, si diceva, sono per la natura stessa delle loro funzioni i ministri; il ministro per la marina, quello per la guerra, quello per i lavori pubblici. Per la loro stessa natura, si è detto: perchè è naturale che essi desiderino di fare delle grandi cose dal momento che vi attaccano il loro nome. Invece è nella natura del Parlamento di vigilare sulle spese dello Stato e di opporsi a tutte quelle spese che trovasse eccessive ».

Tale osservazione parve andasse a scapito del diritto che ha ciascun deputato, e parve inoltre che con ciò si riducesse il Parlamento ad un ufficio di sindacato della spesa pubblica piuttosto che mantenerlo in tutta la sua legittima azione, come uno dei grandi fattori della grandezza nazionale.

La Camera accolse un ordine del giorno proposto dal Lanza, e con cui si limitava a prender parte delle dichiarazioni del Governo. [1]

[1] EMILIO BROGLIO, « Delle forme parlamentari », pag. 284, e « Discussioni della Camera dei deputati ».

A rileggere quelle discussioni, ventitre anni dopo, si può benissimo sceverarne tutto quello che è veramente di *principio* da quanto suole intralciarsi in una discussione, che cade sopra dato argomento, e in date congiunture.

L'Opposizione si studiava di esercitare parlamentarmente l'influsso che ancora non avea potuto esercitare nel governo della pubblica cosa.

Oggi invece le parti politiche tutte partecipano a quell'interesse immanente dello Stato, che sovrasta a tutte le loro trasformazioni ed alla temporanea preponderanza dell'una o dell'altra.

Léon Say, essendo ministro delle finanze, ebbe il felice pensiero di far tradurre quei Standing Ordings, che contengono tanta parte della Costituzione inglese: « Lex et consuetudo Parliamenti », ed i quali continuano ad essere sempre obbligatorî *as continual bye laws* finchè non vengano annullati da un voto formale. Il che fa conoscere che il male non è solo nostro; poca consolazione perchè è anzi una prova di più, di un male, che ha radici più estese e profonde che non nelle condizioni peculiari d'uno Stato, e Stato nuovo. Per quanto quelle massime salutari inglesi sien note o debbano essere note, [1] vi è tutta l'opportunità di qui riprodurle. Sono tratte dall'opera di Th. Erskine May: « A practical Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament ».

« La Corona, consigliata da'suoi ministri responsabili, costituente il potere esecutivo, ha l'incarico della gestione di tutte le rendite dello Stato e dei pagamenti per tutti i pubblici servizi. Si è dunque la Corona che fa conoscere

[1] Son riprodotte anche nella classica opera di P. Leroy Beaulieu, « Traité de la science des finances », tome second, le budget et le crédit public, pag. 52, a. 1877.

alla Camera de' comuni i bisogni finanziarî del Governo. Si è la Camera che concede le somme, o sussidî necessarî per far fronte a queste domande, e che provvede alle spese che essa ha approvate, sia coll'imposta, sia colla destinazione di questo o quel capo di pubblico reddito. La Corona pertanto domanda i sussidi, la Camera dei comuni li concede, e la Camera dei lords vi annuisce: ma i Comuni non votano alcun credito se non è stato domandato dalla Corona: non possono creare od aumentare alcuna tassa, al di là di quello che è indispensabile per costituire i crediti che si sono votati o i quali sono da votarsi, e per supplire all'insufficienza delle rendite. La Corona non ha a preoccuparsi della natura e ripartizione delle imposte, ma il fondamento di ogni tassa votata dal Parlamento è la necessità di provvedere ai servizi pubblici, quali la Corona li ha stabiliti mediante i suoi consiglieri costituzionali. È a notare che fino al 1863 questa regola comportava una eccezione per quanto concerneva la milizia non incorporata (disembodied). La Camera se ne facea essa iniziatrice, e determinava i crediti da stanziare, mediante un *select Committee*, le cui conclusioni eran portate al *Committee of supply*, delle spese, o come dicono, dei sussidî, e solo allora la Corona concretava le sue domande. Ma si riconoscevano serî inconvenienti in questa procedura che divideva in più parti le spese militari, e che confondea nella compilazione dei bilanci il dovere di risponderne. La Camera dei comuni quindi, il 9 febbraio 1863, vi rinunciò espressamente, deliberando che in avvenire il bilancio delle spese della milizia come quello d'ogni altro servizio si prepari dai ministri della Corona, siccome quelli che devono risponderne. Questo principio che il porre in corso le domande di sussidî appartiene alla Corona soltanto e che la Camera non può vo-

tare altri crediti da quelli che la Corona ha da principio dichiarati necessarî, non si applica soltanto agli stanziamenti in bilancio annui. Un « ordine del giorno » delibera che « la Camera non ammetterà alcuna proposta tendente al conseguimento d'un credito qualunque pei servizi pubblici, e che non darà seguito ad alcuna mozione che importi spesa da addebitarsi, sia alla rendita dello Stato, sia a somme costituite in dotazioni, sia a somme disposte dal Parlamento, al di là delle domande concretate dalla Corona ». E la pratica costante del Parlamento estende questa interdizione ad ogni mozione, che senza costituire una domanda formale di credito o imputazione ai redditi dello Stato, importa tuttavia una spesa pel tesoro. Ed altrove: « Un credito domandato da un messaggio speciale della Corona o compreso nelle previsioni generali di spese presentate dalla Corona non può essere aumentato dalla Camera dei comuni. L'otto decembre 1857, la Camera riunita come si dice in Comitato (*Committee*) per discutere un messaggio reale per lo stanziamento d'una pensione vitalizia di 1000 lire sterline a sir Enrico Havelock, essendosi da alcuno fatta la proposta che la pensione passasse nel figlio del titolare della pensione, il presidente del Comitato dichiarò che non poteva ammettere la discussione senza il beneplacito delle Corona ».

E abbiam citato più sopra una disposizione contenuta nelle Costituzioni delle colonie inglesi con cui si dichiara non conforme alla legge, che la Camera dei comuni adotti un voto o una risoluzione, per la destinazione di una parte qualunque delle rendite pubbliche, o di una imposta o tassa qualunque ad un uso che previamente non abbia formato oggetto d'un messaggio diretto alla Camera dal governatore generale nella sessione in cui questo voto,

questa risoluzione, questo indirizzo o *bill* sarà stato proposto.

Tutto ciò ha un commento energico nel Leroy Beaulieu, e che testualmente riproduciamo:

« Le gouvernement, somme toute, a la charge de l'administration: lui seul connaît à la fois les détails et l'ensemble: il faut bien s'en fier et s'en remettre à lui pour l'engagement des dépenses. De deux choses, l'une; par exemple: ou le ministre de la guerre est compétent et attentif, alors il est inutile qu'un député vienne presser la Chambre d'augmenter de dix millions, comme on l'a proposé en 1876, les crédits demandés pour ce departement; ou le ministre de la guerre est un homme de peu de sens et de soin, alors il convient de le remplacer. Il est sans exemple qu'un Gouvernement repousse une demande de crédit qui est nécessaire: pourquoi donc ne pas laisser à lui seul le droit d'initiative en matière de crédits supplementaires? »

Non è dunque sola la Commissione permanente di finanze del Senato, nè solo il senatore Saracco, che in ogni occasione si augurino non sia il bilancio dello Stato « abandonné au hasard et aux fantaisies des Chambres » come si esprimeva il signor Gouin in nome della Commissione del bilancio francese.

E non è fuori di luogo il ricordare la gratitudine che gli Inglesi professano alla memoria di Giuseppe Hume il quale meritò tali testimonianze di lode da Peel e Cobden, e, nella Camera dei comuni, straordinari onori e l'encomio di Gladstone, siccome colui che usò tempo, energia e fatica all'opera molesta, noiosa e disinteressata di acquistare man mano una vasta raccolta di minuti particolari, tenendo dietro di volta in volta ad ogni

articolo di pubblica spesa ed esaminandolo sotto l'aspetto di poter sopportare il peso di un giudizio indipendente e la luce della pubblica opinione. [1]

Citerò un esempio recente e che prendo dal *Times*, 23 marzo 1886: è della Camera dei comuni del 22 marzo, ed a proposito dei volontari (the volunteer force). Il signor Vincent avea presentato una mozione, che, cioè, nell'opinione della Camera, per la efficacia e sviluppo della forza dei volontari fosse assolutamente e urgentemente necessario un immediato aumento nell'autorizzazione di reclutamento. Il signor Gladstone, dopo avere ricordato che è missione della Camera dei comuni non accrescere, ma diminuire le spese del paese (« not to enlarge, but to diminish the expenses of the country »), soggiunse: Questo esser l'ufficio della Camera dei comuni, per la nostra Costituzione, ed ufficio da lui ammesso, e in cui per sua parte non avrebbe consentito che la Camera dei comuni andasse al di là dei limiti dalla Costituzione prefiniti: ed essere dovere del potere esecutivo esaminare e stabilire quali proposte sieno da farsi al Parlamento così per la milizia come per ogni altra spesa: essere nelle attribuzioni

[1] TODD, « On Parliamentary Government in England », chap. V: « The late Joseph Hume was preeminently distinguished, throughout his long parliamentary career, for his untiring vigilance, and patient labour, in the cause of economy and retrenchment. Adequately to fulfil such a duty, time, energy, and labour must be devoted to the wearying, irksome, and self-denying work of becoming thoroughly acquainted with a vast mass of details, by following from point to point every item of public expenditure, and bringig to bear upon it the force of independent judgment and the light of public opinion. Mr. Gladstone's eulogy upon Mr. Hume, Hans. Deb. vol. clxxxi. p. 1134. In commemoration of Mr. Hume's great public services, the House of Commons voted in favour of placing his bust within the precincts of the House. *Ibid.* vol. clxxxiv. pp. 485-494, 2166 »

del Parlamento accettarle o no, ma la Costituzione non permettere al Parlamento di aumentare la somma oltre quanto per la difesa del paese si chiede dal Governo. (« That, sir, is the function of the House of commons, in our Constitution, and it is a function to which I, for one, mean to adhere, and I do not mean to be a party to a transgression on the part of any House of commons beyond the lines that the Constitution prescribes. It is the duty of the executive Government to consider and to determine what proposals shall be made to Parliament in regard to the military as to other expenditure of the country. It is the duty of Parliament to accept or reject or alter those proposals; *but the Constitution does not permit Parliament to increase the sums that are asked by the executive Government for the defence of the country* »). Agli oh! oh! che lo interrompevano, ed a cui però si contrapponevano gli applausi ministeriali, il signor Gladstone ribadiva: la Camera dei comuni non aver titolo ad aumentare gli aggravi sul popolo al di là di quello che il Governo domanda. (« The House of commons has no title to increase the charge upen the people beyond what the executive Government demands »). Ed ai nuovi oh! oh! dell'Opposizione si meravigliava fra l'ilarità della Camera che provenissero da quelli che si vantano d'essere vindici della Costituzione. « Parlo, proseguiva applaudito il Gladstone, il linguaggio della storia, il linguaggio del partito Tory quando era ben diverso da quello che è presentemente ». Gladstone proclamava queste come delle più elementari verità della Costituzione britannica, e che avea per lunga esperienza appreso a tenere in altissimo conto: tanto che dichiarava essere sua fermissima persuasione che è di necessità pel benessere del paese osservarle. «Poichè, soggiungeva,

la prosperità della finanza è il fondamento della prosperità del paese: ed esseré necessario che il potere esecutivo ne risponda e appunto per questo non lasci che altri gliela tolga di mano. In ciò vi sarebbe un'usurpazione di poteri: una confusione del potere legislativo ed esecutivo. Le mozioni come quelle del signor Vincent conducono a un aumento di spesa, ed aumento di spese vuol dire, conchiudeva Gladstone, aggravî nuovi sul popolo ». E non sapeva comprendere, come si potesse offendere un principio che appartiene ai principî della Costituzione più fuori di questione, *unquestioned:* non comprendeva come la Camera dei comuni, che ha per suo ufficio di diminuire gli aggravi del popolo, vi portasse aumento. Il signor Campbell Bannerman, segretario di Stato per la guerra, non si accontentava di fare appello, come il Gladstone, a questo, che è alto fondamento della sana dottrina costituzionale « on the high ground of sound constitutional doctrine », ma inoltre fondamento del senso comune « on the ground of common sense », e che cioè le proposte si facciano da chi non solo ne deve rispondere, ma inoltre ha in mano quelle informazioni, che coloro, i quali non partecipano al governo, non possedono, e che sono indispensabili per giudicare della opportunità e necessità di esse. La mozione del signor Vincent venne respinta con 187 voti, ossia con 21 voti di maggioranza e l'annuncio della votazione venne accolto con applausi.

Leroy Beaulieu arriva a proporre che il Parlamento dovrebbe assolutamente interdirsi d'usare *d'un droit exorbitant et de nature à troubler l'administration:* « des augmentations de dépenses, que l'on vote ainsi furtivement, d'une manière morcelée, rendent impossibles les

excédants budgétaires qui sont, cependant, si nécessaires au pays pour les dégrèvements ». [1]

Rinvio particolarmente al Todd, opera citata, « Il governo parlamentare nell'Inghilterra » e che è in corso di traduzione nella « Biblioteca di scienze politiche » diretta dal professor Brunialti, volume III, capo V.

Mi si conceda però ancora questa citazione testuale e che è dello Stuart Mill, capo V « Of the proper functions of Representative Bodies »: « It has, no doubt, been felt, that moderation as to amount, and care application, can only be expected when the executive Government, through whose hands it is to pass, is made responsible for the plans and calculations on which the disbursements are grunded. Parliament, ac cordingly, isnot expected, noreven permitted, to originate directly either taxation or expenditure. All it is asked for is its consent, and the sole power it possesses is that of refusal ».

Il governo rappresentativo si connette nelle sue origini e nella sua storia alla finanza dello Stato.

Le prime assemblee rappresentative non da altro ebbero occasione che dalla necessità del venire in soccorso ai principi, quando i demani o le gabelle, che costituivano la entrata ordinaria, non bastavano al bisogno.

Le assemblee nel concedere i sussidî ne fissavano non solo la misura, ma stabilivano il modo di ripartire il carico.

Attese le prerogative feudali, o titolo di possesso ecclesiastico, per cui la massima parte dei terreni erano immuni dalle gravezze pubbliche, attese le franchigie par-

[1] P. Leroy Beaulieu, op. cit.

ticolari dei grossi comuni, per cui la massima parte dei terreni urbani non erano collettabili, atteso il difetto di qualunque base di censimento, ed infinite difficoltà di effettiva riscossione, questi sussidî, concessi da tali assemblee, rivestivano carattere affatto diverso dai tributi odierni.[1]

L'immunità, l'esenzione, il privilegio costituivano il diritto comune, quanto invece oggidì è di diritto comune l'obbligo eguale in tutti di concorrere secondo giustizia al bene dello Stato.

E perciò le somme messe a disposizione del principe dalle assemblee degli Stati, o comunque si chiamassero, non aveano vero e proprio carattere di tributo, ma bensì quello di sussidî.

Chi concedea dunque il sussidio, ne determinava anche le condizioni, in guisa che si fu in tal modo che passo passo si son conquistate quelle libertà e franchigie, che contenevano in sè il germe della Costituzione nel senso odierno.

Lo stesso accadde nell'Inghilterra da parte dei Comuni, e qui si ha la prima spiegazione storica di quella disposizione delle Costituzioni odierne, per cui leggi simili van presentate alle Camere di deputati, ai Comuni.

Storicamente questa precedenza si spiega tanto, che i detti sussidî non solo venivano un tempo deliberati dai Comuni prima, ma venivano anzi deliberati da essi per loro proprio conto. In progresso di tempo le deliberazioni de' Comuni e de' Lordi son venute coordinandosi nella unità del Parlamento. Si comprende quindi benissimo, come i sussidî dei Comuni non dipendessero più da una loro risoluzione soltanto. Non si capirebbe però altrettanto, che i

[1] V. specialmente Sclopis, op. cit.

Lordi vi avessero maggior parte di quella strettamente necessaria a dare alla risoluzione forma di legge. [1]

Ed in tempi in cui da un canto si immedesimava coi Lordi il Consiglio ordinario del Re e dall'altro non erano esenti dal predominio de' Lordi molti di quelli che sedevano ne' Comuni, male sapremmo rappresentarci la Camera dei lordi interporsi indipendente e moderatrice fra la Corona e i Comuni.

Evidentemente la condizione delle cose mutava allorchè il donativo si era convertito in tributo, e quando i lordi, possessori di cospicua parte della pubblica ricchezza erano già chiamati a concorrere ai carichi comuni. E tuttavia è sempre affatto diversa la condizione della Camera dei comuni verso quella de' lordi dalla condizione della Camera dei deputati verso il Senato. La Camera dei comuni venne in possesso del potere legislativo perchè avea in sua mano il potere dei sussidî: la Camera dei deputati ha il potere finanziario perchè ha il potere legislativo e come parte integrante di esso. Questi poteri ebbero per la Camera dei comuni e per quella dei lordi origini distinte: hanno per la Camera dei deputati e pel Senato origine unica e sola. I poteri della Camera e del Senato, il potere finanziario e legislativo hanno per noi lo stessissimo fondamento.

Non ho qui a rifare una storia, che è stata fatta ampiamente e bene, [2] non pure in via di diritto costituzionale comparato, ma più particolarmente ancora quanto al diritto costituzionale nostro, dalle discussioni del 1851 sulle tasse di successione e sulla tassa di manomorta alle

[1] Si vegga specialmente HALLAM.

[2] Si vegga: PALMA, « La competenza del Senato nelle leggi d'imposta », *Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche*, diretto da Carlo F. Ferraris; Milano, Hoepli. 1881, e « Questioni costituzionali »; Firenze, Pellas, 1885.

discussioni sul macinato. Solo ricorderò che il conte di Cavour il 12 novembre 1850 espressamente riconosceva essere stato il Senato nel suo diritto quanto all'opporsi a non so quale riduzione della tariffa postale, e che in ogni occasione, se parlò di *limiti* quanto al diritto del Senato, il *diritto* lo ammise costantemente come fuori di discussione.

Bensì ci pareva più che mai opportuno di richiamare in primo luogo l'attenzione sul nesso che vi è fra il diritto di *emendamento* e quel diritto che nell'Inghilterra è riconosciuto nella Corona di *iniziare* essa le proposte di spesa.

Quel privilegio che la Camera dei comuni mantiene gelosamente verso la Camera dei lordi, non va citato solo: esso va posto in strettissima relazione col privilegio che ha la Corona quanto alle spese, ed inoltre colla distinzione fondamentale del bilancio inglese, in cui il *Consolidated Fund* è sottratto alle vicende di quelle parti del bilancio che sono variabili, annue.

Abbiam ricordato più sopra, come sembrasse una novità il pigliare la stessa Camera l'abbrivo per un mare che non ha limiti. La teoria inglese, storicamente vera, che la Camera dei deputati deve sopratutto la sua ragione alla necessità di porre argine e freno alle spese, presso di noi ha ceduto più e più il campo, e principalmente poi in questi ultimi anni, ad una larga partecipazione del Parlamento, o, diciamo più esattamente, della Camera dei deputati nel dare impulso alle spese essa medesima. Non vale per noi l'aforisma inglese, che la Corona domanda denaro, i Comuni lo concedono, i Lordi assentono. Presso di noi la Camera dei deputati, vota denaro che la Corona non ha chiesto, e conseguentemente induce nella necessità e sè medesima, e il Governo del Re, e il Senato a prov-

vedere alla spesa al di là dei limiti, in cui la spesa era contenuta nelle prime proposte del Governo. Oltre che le deliberazioni della Camera dei deputati e del Parlamento non si limitano ad una parte variabile del bilancio, ma si estendono a tutto il bilancio, dunque anche a quella parte di esso che per gl'Inglesi è fuori di discussione. [1] Quando si volesse toccare alle leggi organiche le quali comprendono una spesa fissa, intangibile, *Consolidated Fund*, le leggi stesse non avrebbero che a passare la consueta trafila. La Camera de' pari respingerebbe senza più una legge del bilancio, la quale contenesse clausole tendenti a far così approvare, come si approva un bilancio, altre leggi: respinge questi *teked bills*, o leggi, come gli antichi diceano, *saturae*: « Itaque in sanctionem legum adscribitur: neve per saturam abrogato, aut derogato ». In somma il potere che la Camera dei comuni ha, si può dire, in sua mano non tanto appartiene a deliberazioni vere e proprie del potere legislativo, ma piuttosto a deliberazioni che nulla innovano delle leggi direi di massima, e solo stabiliscono la somma occorrente per eseguirle: deliberazioni per cui il Parlamento partecipa, come fra gli altri osserva il Balbo, al potere esecutivo. Si comprende dunque benissimo, che perfino non possa nell'Inghilterra essere ministro delle finanze un membro del Camera dei pari, ma non si comprenderebbe, come appunto per quelle stessissime ragioni, che nell'Inghilterra il potere finanziario risiede essenzialmente nella Camera dei comuni, non abbia negli Statuti, come è il nostro, ad appartenere integralmente a *tutto* il Parlamento. La Camera dei comuni, la quale non ha ad iniziare spese ma solo a

[1] Si vegga: RICCA SALERNO, « La legge del bilancio », nel citato *Annuario* diretto da Carlo F. Ferraris, anno 1°, 1880.

contenerle, rende di per sè affatto *superfluo* quel diritto di emendamento nell'altra Camera, il quale invece negli Statuti, come è il nostro, è un necessarissimo *complemento* del potere legislativo per quanto concerne la finanza pubblica.

Mi sono inoltre soffermato su questo punto per la legittima compiacenza del grande progresso che ha fatto in Italia a questo riguardo il diritto costituzionale dalle prime discussioni che gli emendamenti del Senato alle tasse di successione avevan sollevato nel 1851, al diritto costituzionale che si è venuto formando per opera del Parlamento stesso e dell'insegnamento.

Il 30 aprile 1851 le dottrine più esclusive, che si erano nella Camera dei deputati accampate per contraddire al Senato il diritto di emendamento, venivano bandite dalla cattedra fino al punto da deplorare che al Senato non si fosse lasciato in materia di finanza se non il veto come nella Costituzione di Sicilia del 1812.[1] Oggidì nessuno dubita, nè del diritto che compete al Senato quanto alle leggi di finanza come per le altre tutte, nè dell'uso salutare che ne ha fatto. Non si discute del diritto: si ha cura soltanto di precisare i criterî secondo i quali va esercitato: e questi si cercano non tanto astrattamente, quanto in concreto, avuto cioè riguardo alle congiunture in cui si esercita, e al modo con cui si esercita. Un'opera recente nel riferirsi a questa giurisprudenza parlamentare soggiunge: « ed è in pieno accordo colla dottrina in Italia ».[2]

[1] « Lo Statuto e i suoi interpreti, quistione sulla competenza del voto delle Camere per le leggi d'imposte, nuove considerazioni di GIORGIO BRIANO » (a proposito di una lezione la cui eco risuona ancora: v. le note al TODD nella traduzione citata), Torino, Favale, 1851.

[2] Pag. 117, PRESTANDREA, « La struttura dei governi parlamentari », Ca-

Non è qui luogo di ricordare le varie opinioni, che anche su questo proposito, ossia dei *limiti*, si sono espresse. [1]

Solamente osservo che i limiti sono scritti nello Statuto stesso, in quanto con una legge di imposta non possa recarsi offesa a principî che lo Státuto sancisce come eminentemente costituzionali, e che quindi non son già lasciati alla balìa di alcuno dei poteri pubblici, ma del pari affidati a tutti.

Lo Statuto vuole guarentito il debito pubblico, inviolabile ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori (art. 31); lo Statuto vuole inviolabili le proprietà (art. 29); lo Statuto vuole che tutti contribuiscano indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato (art. 25). Con una legge d'imposta, sia che si tratti d'imposta nuova, o d'imposta che si modifichi, si diminuisca, si tolga, non è flagrante che l'uno o l'altro di questi principî potrebbe essere vulnerato nel vivo? E se lo Statuto riconosce nel Senato il potere legislativo, se dunque il Senato ha parte, non meno della Camera dei deputati, a tutto l'ordinamento dei servizi pubblici, forse che questo potere non si ridurrebbe illusorio, se poi si trovassero stremati gli stanziamenti necessari? La Commissione per la riforma della Costituzione francese il 3 agosto 1874 assai bene osservava quindi: che si è anzi nelle leggi di bilancio e d'imposta che « le contrôle du Sénat peut être le plus salutaire et le plus nécessaire. N'y a-t-il pas dans les lois de finances des dispositions législatives qui pourraient désorganiser d'importants services? Ne faut-il pas garantir

tania, Battiato, 1885, e cita: PALMA « Le competenze del Senato etc. » (v. sopra); ARCOLEO, « Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare »; Napoli. Jovene, 1880, e PATERNOSTRO, « Diritto costituzionale ».

[1] V. specialmente PALMA, scritto citato.

les intérêts de la propriété dont le Sénat doit être le gardien tutélaire, contre une répartition arbitraire des charges publiques, qui pourrait être le signal d'une révolution sociale? »

Quanto si è detto delle leggi di tributi, si dica anche più particolarmente della legge del bilancio. Il conte di Cavour ricordava quel Ministero francese che presentava alla Camera dei deputati un bilancio con queste parole: « Messieurs, nous venons soumettre à vos délibérations ces changements apportés pour la Chambre des pairs au budget du 1831 déjà adopté par vous ». Anche in Francia è avvenuto quello che avviene presso di noi: che il bilancio veniva alla Camera dei pari troppo tardi, perchè la Camera avesse una vera e piena libertà di prenderlo in esame. Ma sempre la Commissione del bilancio ha fatto le sue più ampie riserve, e sempre il Ministero le ammetteva nel modo più esplicito, dichiarandosi pronto, anche ad anno inoltrato, a riconvocare la Camera, se mai la Camera dei pari non avesse dato corso al bilancio senza introdurvi modificazioni. Garnier, relatore nel 1831, il duca di Brissac, relatore nel 1826, il conte di Saint-Cricq, relatore nel 1838, il marchese d'Audiffret, relatore nel 1840, tutti si esprimono nello stesso modo. Alla Camera dei pari, osserva il conte di Saint-Cricq, basta « d'avoir conscience d'une amélioration possible pour en faire l'objet d'un amendement (nelle leggi di finanza, come in ogni altra), et de cet échange des lumières dont les deux Chambres se savent gré l'une à l'autre résulte le perfectionnement de la législation générale ». Ed era cosa ammessa da tutti: « Quant au droit de réjéter le budget, dicea il ministro d'Argout, il est incontesté.... le droit d'amen-

dement? Mais ce droit, je demande, par qui il a été
testé? »

Simili principî riconosceva il conte di Cavour nel
quando la Commissione di finanza del Senato propo
si aggiungessero al bilancio alcune disposizioni di
concernenti gli *organici,* come si dicono, della magi
tura. Lunge dal contestare nel Senato il diritto, il
di Cavour dichiarava, che l'approvazione del bilanci
stava così non altro che un'approvazione condiziona
pregò il Senato di aspettare che la detta legge degl
ganici, poichè era in pronto, fosse approvata; cosicchè
provata che fosse, si sarebbe potuto dar corso al bil
senz'altre clausole e riserve. Su questo punto rinvierò
più per l'Inghilterra all'opera del Todd, per la Franc
Poudre et Pierre, *Traité pratique de droit parlement*
Io non citerò che un precedente, e questo del Senat
stro. Nella tornata 29 giugno 1867 il Senato nostr
troduceva un emendamento nella legge con cui si
facoltà dell'esercizio provvisorio a tutto luglio. Nella l
come pervenuta dalla Camera dei deputati, era detto
il Governo si conformerebbe alle modificazioni intro
dalla Camera dei deputati nei bilanci da essa appro
Non volle a ciò acconsentire il Senato, e perchè se per
dificazioni si fosse inteso: economie, ancora si sarebbe do
precisare a qual tempo si riferissero le economie, o m
a qual tempo si riferisse l'adozione delle economie alle
si assentiva, e molto più perchè, parlandosi di modificaz
si dubitava che si assentisse a qualche cosa di più
diverso da semplici economie. Il Senato dunque nel

[1] 2e édition; Versailles, Paris, 1879.

corso alla domanda dell'esercizio provvisorio del bilancio limitò la facoltà, che concedeva al Governo, ad attuare tutte le economie riconosciute possibili in quanto non ledessero le leggi organiche. La Camera dei deputati non accettò alla sua volta l'emendamento del Senato, e ciò perchè non volle pregiudicata la questione se simili facoltà potessero, come alla Camera dei deputati era parso, e non altrettanto al Senato, introdursi in una legge, od anzi nella legge del bilancio. Però la Camera dei deputati si ridusse a chiedere che il Governo si conformasse alle previsioni fatte nella seconda proposta di bilancio pel 1867, presentato al Parlamento colle modificazioni posteriori. Non poteva il Senato non annuire a quello, a cui avea già altra volta annuito, e che d'altra parte non era più indeterminato ed ignoto, ma concreto e noto.

CAPO XI.

COMPOSIZIONE DEL SENATO. GIUDIZI DI DIRITTO STATUTARIO, E GIUDIZI DI OPPORTUNITÀ, E DI TRANSIZIONE. LA RIFORMA DEL SENATO E L'ORDINAMENTO DELLO STATO. OPINIONI VARIE SULLE CONDIZIONI DELLE NOMINE REGIE E DELL'ELEZIONE: CONDIZIONI NEGLI ELETTORI, NEGLI ELEGGIBILI, NELLA FORMA DELL'ELEZIONE, ED ALTRE. VOTO INDIVIDUALE, VOTO COLLETTIVO. DIRITTO DI ELEZIONE, COMUNE, E DIRITTO DI ELEZIONE, QUALIFICATO. ELEZIONI PER PROVINCIE O REGIONI.

Niuno si aspetti che io qui descriva e nemmeno annoveri i varî congegni che si sono escogitati o attuati quanto alla composizione di un Senato.

Non ho che a rimettermi e alle raccolte di Costituzioni, come quelle del Dareste, [1] o ad opere come quelle del De Ferron e del Gomel. [2]

E non potrei che rifare meno bene il quadro dei diversi

[1] « Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions actuellement en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé, traduites etc. par R. Dareste avec la collaboration de P. Dareste »; Paris, Challamel aîné, 1883, e Marquardsen, « Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Genenwart in Monographien »; Freiburg und Tübingen, in corso dal 1883.

[2] Charles Gomel, « Essai historique sur les Chambres hautes françaises et étrangères »; Paris, Guillaumin, 1873; H. De Ferron, « De la division du pouvoir legislatif en deux Chambres. Histoire et théorie du Senat »; Paris, Alcan Larose, 1885.

principî costitutivi dei Senati odierni, delineato da Angelo Majorana, nell'opera « Del Parlamentarismo ». [1]

Non mi propongo che di esporre le opinioni che si sono manifestate in Italia. Alcune citai già più sopra, e qui richiamo insieme ad altre, e per quanto sia possibile, riducendole sotto certi capi.

Ed in vero una classificazione qualunque riesce sommamente ardua, per la difficoltà somma di sceverare le opinioni varie in quello in cui concordano, ed in quello in cui si discostano le une dalle altre.

Variano i criteri alla stregua dei quali si giudica delle varie forme con cui può costituirsi un Senato. Si prendono talora in esame di per sè stesse, e talora invece quanto alla possibilità di diritto od anche solo l'opportunità di introdurre mutamenti alla forma sancita nello Statuto. Il senatore Linati nella lettera già citata, pubblicata nell'*Opinione*, 15 settembre 1881, e la quale venne, non è guari ripubblicata, [2] mantiene anzitutto la preferenza al Senato di nomina regia, e si dichiara avverso ad ogni composizione di Senato elettiva, ma nello stesso tempo si propone una domanda di carattere pregiudiziale, e cioè se quando pure fosse desiderabile di per sè una qualche modificazione, sia lecito, sia opportuno, sia utile di farla. Ed è questo il pensiero fondamentale della lettera pubblicata dall'*Opinione* il 20 settembre di quello stesso anno, 1881, dal senatore Enrico Poggi. Tanto pel Linati come pel Poggi tiene il primo posto non tanto una comparazione astratta delle varie forme di composizione

[1] V. il capitolo IX: La riforma del Senato nell'opera del prof. avv. ANGELO MAJORANA, « Del Parlamentarismo; mali, cause, rimedi »; Roma, Loescher, 1885.

[2] « Intorno alla proposta di riformare il Senato »; Parma, Ferrari e Pellegrini, succ. Adorni, 1886.

di un Senato, quanto il giudizio della possibilità di diritto e della opportunità di pur pensare ad una forma diversa da quella che è sancita nello Statuto, e che fa parte della monarchia costituzionale voluta dai plebisciti. Senza escludere in via assoluta riforme statutarie, il Mamiani, come vedemmo, era altamente sollecito che gelosamente si custodisca quell'ordinamento dei poteri pubblici, che non pure non contrastò, ma coadiuvò efficacissimamente la indipendenza, l'unità e la libertà della patria. Pel Mamiani pure il pensiero di una qualsiasi riforma statutaria, e nominatamente poi quanto al Senato, era tenuto indietro quanto più fosse possibile da quella più generale preoccupazione.[1]

Ed avvi chi teoricamente propenderebbe ad una composizione del Senato diversa da quella di nomina regia, ed anzi a dirittura alla forma elettiva, e per poco non inclina a credere che di per sè stessa la forma elettiva abbia ad avere il sopravvento, ma nelle condizioni d'Italia crede obbligo di buon cittadino di contenere queste predilezioni e di non affrettare questa prevalenza. Così il Carutti[2] in un saggio del 1850, intitolato « Le Costituzioni italiane del 1848 », notando che gli Statuti italiani ritraevano dal francese nella formazione del primo braccio legislativo, o Senato, pensava bensì, nei primordi della vita costituzionale, essere accettabile una tale composizione del Senato, ossia colla nomina regia ed a vita, ma avvertiva che col tempo avrebbe potuto cedere ad una forma più razionale, cioè intrecciarsi coll'elezione. E nel capitolo delle due Assemblee, nell'opera « Dei principî del governo libero »,

[1] Mamiani, « Il potere costituente e le condizioni attuali d'Italia ». « Nuova Antologia », c. XIV, v. XVI, 1º luglio, 1879.

[2] « Dei principî del governo libero e saggi politici », nuova edizione; Firenze, Le Monnier, 1861, pag. 187, 339.

mantiene la stessa sentenza quanto ai primi tempi di un governo costituzionale, ma prevede che la nomina regia, ed a vita, abbia presto o tardi a cedere alla elezione, siccome quella verso cui inclinano visibilmente le società moderne. Non diffida che la grande proprietà, l'esperienza e la riputazione acquistata col maneggio de' pubblici negozi sieno elementi bastevoli per formare un'assemblea conservatrice, liberamente creata dal suffragio della nazione, ed armata di quella forza morale che la nomina regia non basta a conferire. Dichiara non consentire con chi reputa la nomina regia ed a vita essenziali al sostentamento della monarchia: ed anzi si pronunzia per la legge fondamentale del Belgio, siccome il meglio che si possa desiderare quanto alla formazione di un Senato. Il che il Carutti scriveva nel 1852, e mantenea pure nella nuova edizione del 1861, ma in questa si credea in debito di annotare che non avrebbe tuttavia consigliato gl'Italiani di portar mutamenti allo Statuto, importando all'Italia assai più il consolidare, che non l'allargare la libertà.

Le opinioni quindi, che abbiamo esposte, contengono sì un giudizio di merito sulla composizione varia di un Senato, ma subordinatamente a giudizi di diritto statutario e a giudizi di opportunità in guisa che seguendo vie diverse si arriva alla conclusione medesima. Pensando gli uni che alla nomina regia sia preferibile l'elezione, e gli altri che preferibile sia la nomina regia, si conclude dagli uni come dagli altri pel mantenimento dello *statu quo*. Anche di tale mantenimento però alcuni ne fanno questione solo di opportunità, ed altri invece ne fanno questione d'ordine costituzionale.

Un'altra difficoltà si incontra nel classificare le opinioni, che si sono manifestate quanto alla composizione

del Senato, dacchè alcuni esprimono senza più l'opinione sulla migliore composizione del Senato, ed altri invece distinguono le riforme più immediate, possibili, pratiche da quelle ulteriori e desiderabili. Così, a cagione di esempio, avvi chi manterrebbe la nomina regia ed a vita, accogliendo l'idea, messa innanzi particolarmente dal senatore Carlo Alfieri, di contemperarla mediante designazioni in qualche guisa elettiva, ma la accolgono solo in via di transizione, e come conducente ad un Senato elettivo, non vitalizio. [1]

Altri giudizi si enunciano sulla riforma del Senato bensì, ma in relazione all'ordinamento dello Stato. Così il compianto senatore Pantaleoni, nel 1881, essendosi messa innanzi la riforma del Senato come conseguenza necessaria della riforma elettorale della Camera dei deputati, e particolarmente di alcune delle disposizioni in essa contenute, preferiva di combattere queste per non trovarsi poi nella necessità di discutere quella. [2] E di recente il senatore Andrea Guarneri, dopo avere nella prima parte del libro « Il Senato d'Italia » parlato della ristaurazione del Senato, nella seconda parte, che intitola « La riforma del Senato » si dichiara alienissimo da riforme del Senato elettive, ed elettive *ad instar* della Camera dei deputati. Quando però la ristaurazione del Senato non fosse trovata sufficiente, e quando si invocasse una riforma elettiva, ne tratteggia un disegno di riforma suo proprio, fondando l'elezione del Senato sopra un ordinamento regionale. [3]

[1] V. nella « Rassegna Nazionale », V. SARTINI, « La riforma del Senato». 1° dicembre 1881, 1° marzo 1882.

[2] Lettera del senatore Pantaleoni nell' « Ordine » di Ancona, 25 settembre 1881.

[3] « Il Senato in Italia. Parole di un senatore ». Palermo, tipografia del « Giornale di Sicilia ». Ed è del senatore ANDREA GUARNERI.

Quelli poi, i quali concordano fra di loro o per la nomina regia o per la elezione non sono sempre d'accordo sulle condizioni della nomina regia e dell'elezione. Cesare Balbo voleva il Senato di nomina regia, ed a vita, e senza limite di numero. [1] Altri, come vedemmo, vogliono mantenuto il Senato di nomina regia, ed a vita, e lo vogliono inoltre parimenti senza limite di numero, ma non perchè pensino, come pensava il Balbo, che anche il numero illimitato fosse un bene, bensì perchè sono alieni da mutamento qualchesisia. [2] Altri invece vogliono bensì il Senato di nomina regia ed a vita, ma vorrebbero limitato il numero, e fissato il tempo della nomina, e ciò perchè non si pregiudicasse la libertà del Senato col far nomine di senatori durante le sessioni, o col ritardare ad arte le nomine, quando vi sieno vacanze. [3] Propugnatore della nomina regia e a vita è l'Ugo, ma vorrebbe devoluta al Senato l'elezione del presidente e dei vicepresidenti, e vorrebbe introdotte modificazioni nelle categorie dello Statuto. [4] Parimenti lo Sciacca, che reputa incostituzionale, inopportuna, dannosa la trasformazione della nostra Camera alta in elettiva, e tuttavia non reputerebbe incostituzionale una legge che portasse modificazioni nelle categorie o nell'età, attribuisse al Senato la nomina dell'ufficio presidenziale, e particolarmente poi, il che reputerebbe non solo costituzionale ma di opportunità già provata, togliesse l'obbligo, che sarebbe sancito dall'articolo 53 dello Sta-

[1] Capo terzo del libro secondo della « Monarchia rappresentativa in Italia ». Firenze, Le Monnier, 1857.

[2] LINATI, Lettera citata all' « Opinione ».

[3] « Rassegna Nazionale », 1° giugno 1882; GUIDO ROSSI, « Il voto del Senato » (ossia il voto che il Senato avea dato per lo scrutinio di lista).

[4] « Il Senato nel governo costituzionale, ragioni di sua esistenza, sue varie specie », studio dell'avv. G. B. UGO. Torino. Loescher, 1881.

tuto, della presenza della maggioranza assoluta tanto pel Senato quanto per la Camera dei deputati perchè le sedute e le deliberazioni delle Camere sieno legali e valide.[1] Altri infine si ridurrebbe a chiedere, mantenuta nel Re anche la nomina dell'Ufficio di presidenza, che le nomine di senatori non sieno fatte se non ad ogni nuova legislatura, e sopratutto poi non abbiano a esser fatte durante il tempo che intercorre tra la presentazione d'una legge e la deliberazione delle due Camere, quantunque la legge respinta in una sessione venga, modificata o no, ripresentata in un'altra.[2] E vi ha principalissimamente chi mantiene la nomina regia ed a vita, coadiuvandola colle designazioni, come dicemmo, in certa guisa elettive, ossia introducendo la designazione di candidati all'ufficio di senatore da parte di quelli che sono compresi nelle categorie qualificate già a tale ufficio.[3] Quelli poi, i quali vagheggiano l'elezione, ne cercano la guarentigia, alcuni nello stesso corpo elettorale, altri nella qualificazione degli eleggibili ed altri nel metodo della elezione o in altre condizioni ancora. Le quali guarentigie talora si combinano insieme, e talora invece no. Il conte di Cavour era contrario a creare pel Senato un corpo elettorale diverso da quello della Camera dei deputati, e si augurava un'azione efficace

[1] Gaetano Sciacca, « La Camera alta nei governi parlamentari ». Torino, Casanova, 1878.

[2] Luigi Amedeo Di Lamporo, « Riforma dello Statuto italiano ». Torino, Loescher, 1881.

[3] Carlo Alfieri, « L'Italia liberale »; Firenze, Successori Le Monnier, 1872. « Considerazioni sull'origine naturale della podestà pubblica », 19 novembre 1881, al Circolo filologico di Firenze; Firenze, Civelli, 1881. Lettera (senza nome d'autore) nella « Gazzetta Piemontese », 7 ottobre 1881 (al senatore Brioschi). Ordine del giorno, presentato al Senato nella tornata 16 dicembre 1881. V. pure Marselli P., « L'allargamento del suffragio e l'avvenire del Senato », « Rassegna Nazionale », V, 534, giugno 1881.

del Senato da un Senato che fosse costituito con certe condizioni d'eleggibilità nei candidati, con collegi elettorali propri, e con una durata del mandato più lunga. [1] Sulla necessità di certe condizioni di eleggibilità, o infine, sulla necessità di limitare l'elezione entro certe categorie si concorda anche da quelli che poi non concordano nel volere gli elettori pel Senato diversi dagli elettori per la Camera dei deputati, [2] o volerli invece gli stessi. [3] I quali nuovamente si trovano dissenzienti, invocando alcuni non solo gli elettori stessi, ma l'elezione diretta, così pel Senato, come per la Camera, [4] ed altri pel Senato proponendo l'elezione a doppio grado. [5] Variano inoltre nelle altre condizioni, che aggiungono, introducendo alcuno una condizione più stretta di età anche negli elettori, e la limitazione di numero dei senatori, e avvertendo che il mutamento di composizione del Senato importerebbe inoltre mutamento di attribuzioni: cosicchè alta Corte di giustizia non sarebbe il Senato, ma la Corte di cassazione in Roma. [6] Sull'elezione indiretta o a doppio grado rinvio alla citata Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato sulla riforma della legge elettorale per la Camera dei deputati.

Le elezioni sono ragguagliate a numero di popolazione od unità di circoscrizione. E mentre l'elezione dei deputati

[1] « Sulla costituzione delle Camere », « Risorgimento », 27 maggio 1848.

[2] Bonfadini, nella « Perseveranza », 21 dicembre 1881.

[3] Sartini, articolo citato. Emanuele Prestandrea, « Del potere costituente, e se lo Statuto italiano possa riformarsi e in qual modo »; Catania, Rizzo, 1881. Padoa, « Studi intorno ai governi rappresentativi »; Genova, 1859. Don Desiderio, « Frutti d'autunno »; Firenze, Pellas. « Sulla opportunità di riformare il Senato in Italia », « Rivista Europea », anno XIV, 1883.

[4] Padoa.

[5] Sartini e Prestandrea.

[6] Padoa.

è ragguagliata a popolazione, si vorrebbe l'elezione dei senatori ragguagliata a circoscrizione. Qui sorgono nuove diversità. Poichè, ragguagliato pure il numero dei senatori non alla popolazione ma alla circoscrizione, il voto può essere individuale o collegiale. Avvi quindi chi attribuisce l'elezione dei senatori ai *consiglieri* provinciali, [1] e chi invece, come poi vedremo, ai *Consigli* provinciali.

Il diritto di elezione poi è comune o qualificato: *comune* allorchè spetta senza più agli stessi elettori, come opinava il conte di Cavour, ponendo la differenza non negli elettori ma negli eleggibili, o in altre condizioni speciali: *qualificato*, allorchè ci spetta in nome di titoli speciali d'una rappresentanza di cui già ci troviamo investiti. L'elezione comune ha luogo pure nel Belgio, salvochè nel Belgio la qualificazione degli eleggibili si ha nel censo; qui non si riporrebbe nel solo censo, ma in categorie varie. [2] Ma più trova fautori il voto qualificato, ossia, come dicemmo, il quale ci spetti per titolo speciale od in nome d'una rappresentanza, di cui siamo comunque in possesso. Abbiamo altrove accennato come nel costituire un governo rappresentativo in conformità delle mutate condizioni sociali si sarebbe tuttavia voluto non dimenticare quelle distinzioni naturali e storiche, sulle quali in altri tempi si fondava la rappresentanza per classi, ordini, ceti. [3] Abbiam anche accennato come quest'idea si fosse rievocata poi, non già

[1] Filippo Tricomi La Porta, « Il Senato elettivo »; Messina, tipografia del Commercio, 1886.

[2] Giuseppe Semmola, « Il Senato nel sistema rappresentativo »; Napoli, De Laurentiis, 1878, e cita il Pierantoni, insegnamento orale.

[3] « Brevi notizie di Giuseppe Manno », scritte dal figlio Antonio; Milano, Vallardi 1884 (estratto dall'opera « Il Risorgimento Italiano »), pag. 24, e « La concessione dello Statuto », notizie di fatto documentate, raccolte dal barone Antonio Manno; Pisa, Mariotti, 1885, pag. 20.

per ricostituire gli antichi Stati, ma come reazione contro i moderni ordini rappresentativi, qualificando fittizia la rappresentanza costituita soltanto in ragione di numero, e come rappresentanza vera quella che tien conto delle differenze di fatto esistenti negli ordini sociali. [1] È sostanzialmente l'idea stessa, che si vorrebbe oggidì ringiovanire e ammodernare costituendo « le groupement des intérêts sociaux » come « la base naturelle du parlementarisme ». [2] Il Prins in via d'esempio colorisce il suo disegno quanto alla città di Bruxelles:

« Prenons comme type la ville de Bruxelles. Pour lui attribuer seize députés, il n'y aurait pas à repartir tous les citoyens dans une centaine de bureaux et à les y appeller tous indistinctement par ordre alphabétique à choisir seize députés. On les classerait de la façon suivante: 1e Le collège de la propriété urbaine avec un député; 2e Le collège des sciences, belles-lettres, arts, enseignement avec deux députés: l'un pour le groupe des savants, écrivains, journalistes, artistes; l'autre pour les professeurs de tous les degrés de l'enseignement; 3e Le collège du droit avec deux députés: l'un pour le groupe des docteurs en droit,

[1] « Esame critico degli ordini rappresentativi nella società moderna » per LUIGI TAPARELLI (D'Azeglio) D. C. D. G. Roma, tipografia della « Civiltà Cattolica », 1854.

[2] « La démocratie et le regime parlementaire » par ADOLPHE PRINS, professeur à l'Université de Bruxelles; Bruxelles, Muquardt, 1884. « Idea raccolta genericamente pel Senato nell'articolo: La democrazia e il governo parlamentare » di ATTILIO BRUNIALTI, « Rassegna Nazionale », 16 novembre 1884. Ed è l'idea sostanzialmente espressa dal compianto senatore Pantaleoni, in una lettera a Emilio De Laveleye, che il Prins cita (V. « Revue de Belgique », 15 décembre 1883, pag. 427): « je ne vois qu'un moyen de sauver les démocraties modernes, c'est d'attribuer un pouvoir prédominant à un Sénat qui renfermerait lès hommes représentatifs des grandes forces sociales : l'agriculture, l' industrie, le commerce; la science surtout en toutes ses formes ».

avocats, etc.; l'autre pour le groupe des fonctionnaires de la justice, magistrats, etc.; 4e Le collège de l'industrie et du commerce avec deux députés: l'un pour le groupe des industriels; l'autre pour le groupe des commerçants; 5e Le collège des travailleurs urbains avec quatre députés, et l'un pourrait grouper les ouvriers autour de quatre centres principaux; *a*) bâtiment; *b*) usines et manufactures; *c*) vêtement, ameublement, etc.; *d*) typographie e reliure, chaque subdivision nommant un député; 6e Le collège de l'hygiène et des travaux publics avec deux députés; 7e Le collège de la défense nationale avec un député; 8e Le collége de l'administration, renfermant tous les fonctionaires et employés de l'ordre administratif avec un député; 9e Le collège des cultes avec un député. En touts neuf collèges avec douze subdivisions, élisant ensemble seize députés. Et les seize députés ainsi élus seraient certainement une expression plus fidèle de la population que seize députés nommés par le suffrage censitaire, le suffrage capacitaire ou le suffrage universel ». Il che qui abbiam riferito, e per la connessione che vi ha in generale con una classificazione qualsiasi di categorie, e pel singolare riscontro che costruzione simile ha nella rappresentanza vagheggiata già dal De Gori, [1] e colla proposta recente del senatore Delfico. [2] Prima di passare alla rappresentanza per provincie o regioni, trova il suo posto qui la rappresentanza qualificata per censo, non negli eleggibili, di che già dicemmo, ma negli stessi elettori. È la rappresentanza secondo « La giustizia sociale » di Antonio Rosmini, [3] per

[1] « Sull'ordinamento dello Stato », nuovo studio di AUGUSTO DE GORI; Firenze, Cellini, 1866.

[2] Senatore P. DELFICO, « Diritto », n. 156, 5 giugno 1886.

[3] V. sopra.

cui le Camere legislative sono due, entrambe elettive, eletta la prima Camera dai proprietari maggiori e la seconda dai proprietari minori. La qualificazione, che la Costituzione del Belgio cerca negli eleggibili, viene qui invece riposta negli elettori.

Nella recente opera, già citata, [1] di Angelo Majorana, ed intitolata « Del Parlamentarismo; mali, cause, rimedi », si dedica un capitolo alla riforma del Senato, e, posta, come principio costituzionale del Senato, la rappresentanza diretta ed espressa, e perciò elettiva, da parte degli elementi sociali più distinti, ci si colorisce un compiuto disegno di uno speciale corpo elettorale. Ne farebbero parte gl'insigniti d'onorificenze civili o militari o d'ordini cavallereschi, quelli che ebbero uffici pubblici elettivi, i soci d'accademie, i laureati, gli esercenti professioni libere, magistrati, professori, presidenti di Comizi agrari, d'Opere pie, di Società operaie di mutuo soccorso, contribuenti di almeno trecento lire annue d'imposte dirette, comprese le sovrimposte. L'autore aggiunge dei computi, dai quali appare che un corpo elettorale simile parteciperebbe d'universalità. A ogni modo, avverte che dell'universalità *estensiva* qui terrebbe luogo l'universalità *intensiva*. E si ripromette che porterebbe con sè guarentigie d'indipendenza, *autarchia*, in quanto ne sono chiamate a parte persone che si presuppongono fornite d'indipendenza morale ed intellettuale; e guarentigie d'*omogeneità*, in quanto racchiude gli esponenti delle masse così cittadine che campagnuole.

Altri invece, come vedemmo, vorrebbero il Senato elet-

[1] Prof. avv. ANGELO MAJORANA, « Del Parlamentarismo; mali, cause, rimedi »; Roma, Loescher, 1885, capitolo IX.

tivo, ed elettivo con suffragio universale, sebbene con riguardo alle provincie, con durata di mandato più lunga o con rinnovamento parziale, e riserverebbero le categorie per gli eleggibili, in guisa da costituire una rappresentanza dell'aristocrazia naturale, non di un'aristocrazia di privilegio. Ma finalmente attribuirebbero la parola ultima e decisiva alla Camera dei deputati, alla Camera eletta con suffragio non limitato. [1]

[1] Alessandro Paternostro, professore di diritto nell' Università di Napoli, « Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato, lezioni dell'anno scolastico 1878-79 »; Napoli, Morano, 1879, pag. 450.

CAPO XII.

CONTINUA. PROVINCIE, REGIONI. PROPOSTE DI RIFORME CONCRETE, INDETERMINATE.

Per la costituzione di un'Assemblea elettiva una differenza fondamentale consiste nell'essere l'elezione ragguagliata a numero di popolazione, o a unità territoriale qualsiasi. Abbiamo già ricordato che Vito D'Ondes Reggio, professore di diritto costituzionale a Genova, nell'«Introduzione ai principî delle umane società», [1] chiarendosi contrario al Senato di nomina regia ed a vita, proponeva modi di elezione varî e tra questi la divisione dello Stato in varie aggregazioni, prendendo norma dalle condizioni storiche o naturali, e di cui ciascuna inviasse un eguale numero di senatori, nonostante il numero disuguale di sua popolazione. Tale ordinamento, soggiunge, sarebbe quello della Federazione anglo americana, e specialmente potrebbe attagliarsi a uno Stato grande, e sarebbe un riparo alla prepotenza

[1] «Introduzione ai principî delle umane società», opera da servire di prolegomeni al commento dello Statuto sardo, del barone Vito D'Ondes Reggio da Palermo, già ministro d'istruzione pubblica, e membro del Parlamento nel Regno di Sicilia, professore di diritto costituzionale e diritto internazionale pubblico e privato; Genova, Lavagnino, 1857.

delle maggiorità numeriche. Tale pensiero mette capo per gli uni alla provincia,[1] per gli altri alla regione.[2]

Nello studio di Alessandro Piola, intitolato: « L'equilibrio politico e la riforma rappresentativa », si fanno pertanto le seguenti proposte: che come per lo Statuto son regolate dalla legge le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie, così da legge sien regolate le istituzioni e circoscrizioni delle regioni: che il Senato continui bensì ad essere di nomina regia ed a vita, ma non più di trecento senatori, e questi scelti sulle proposte fatte dalle delegazioni regionali: che ogni anno prima di chiudere le sue adunanze il Senato dichiari quanti sieno i senatori da sostituire, per morte, per rinuncia, o per non intervento, senza speciali ed involontarie ragioni, al Senato per tutto il corso della sessione, e che il Re quindi faccia le nuove nomine prima che il Parlamento si riapra. I Principi della Famiglia Reale fanno, di pien diritto, parte del Senato, e non ne decadono per mancanza d'intervento. Il presidente del Senato è nominato dal Re, i vice-presidenti come i segre-

[1] Alla provincia e con voto qualificato ma diretto, FILIPPO TRICOMI LA PORTA, loc. cit.; alla provincia, mediante i Consigli provinciali, ERCOLE VIDARI, « Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato del Regno d'Italia »; « Archivio giuridico », vol. 10, pag. 40, anno 1872; « Corso elementare di diritto costituzionale » per l'avv. prof. MARIO DE MAURO, Catania, Giannotta, 1881; ed « Il Senato italiano e la indennità parlamentare », studî di diritto costituzionale (estratto dal « Circolo giuridico »), Palermo, Virzi, 1882. Ed ora il metodo proposto dal PALMA, « Potere elettorale », 1869, Emilio Treves, Milano, capo XIV, pag. 431, e « Corso », 1ª e 2ª ediz., 1878 e 1881, vol. II, cap. V, pag. 271, 277.

[2] « Equilibrio politico e la riforma rappresentativa in Italia », studio di ALESSANDRO PIOLA; Hoepli, 1881. « La riforma del Senato italiano » per l'avvocato STEFANO CASTAGNOLA, Torino, Unione tipografica editrice, 1885. « Il Senato d'Italia, parole di un senatore », ed è lo scritto più volte citato del senatore ANDREA GUARNERI; Palermo tipografia del « Giornale di Sicilia ».

tari sono eletti dal Senato. Sembra che i delegati regionali, a cui verrebbe devoluta la proposta dei candidati, verrebbero eletti dai Consigli provinciali. Il Castagnola riserverebbe invece interamente alla nomina regia ed a vita la metà del Senato, e l'altra metà lascierebbe interamente al collegio elettorale regionale. Questo collegio elettorale regionale sarebbe composto: 1° di deputati e consiglieri provinciali; 2° di una rappresentanza dei comuni proporzionata al numero dei consiglieri provinciali, alla cui elezione han diritto; 3° di rappresentanti del commercio, dell'agricoltura, delle Università e altri corpi scientifici. Ed intanto che si stabilissero le circoscrizioni elettorali regionali, il collegio elettorale sarebbe formato dalla circoscrizione delle Corti d'appello. Il senatore Guarneri delinea un intero ordinamento regionale, che compendieremo colle sue stesse parole: « Ristaurare o creare a nuovo le regioni colle loro assemblee elettive in Italia, per poggiarci sopra l'edificio d'una delle più importanti istituzioni politiche, cioè il Senato, sarebbe una fortunata coincidenza; giacchè sarebbe un far concorrere l'istesso congegno a due scopi differenti; e mentre collocherebbe sovra una base più solida e nazionale il potere moderatore della vivacità della Camera elettiva, costituirebbe poi un ordinamento idoneo a dare un vero assetto finanziario ed amministrativo all'Italia; e quel che è più creerebbe nella regione un corpo a cui affidare quei servigi che riescono troppo esigui o lontani per lo Stato e per il suo potere centrale, e che sarebbero troppo gravi per le provincie e pei comuni; e si avrebbe in tal modo il destro di risolvere l'eterno, ma sin oggi insoluto problema della discentralizzazione. Ed inoltre creando un Senato, emanazione dei corpi regionali, si renderebbe se non impossibile almeno men pericolosa

la estensione al Senato elettivo della piaga sempre crescente dell'affarismo, che travaglia già tanto la Camera elettiva ».

Alcune delle proposte, che abbiamo citato ad esempio della rappresentanza per regioni, non riduce il Senato a quest'unica rappresentanza, ma in parte, come vedemmo, riserva la nomina dei senatori al Re. Una simile riforma, e cioè una riforma mista in contrapposto alle semplici, è particolarmente tratteggiata da Luigi Palma nello studio: « Sulla riforma del Senato in Italia ». [1] Ed ivi rendendo ragione perchè si scostasse dal primo disegno, di che dicemmo, e per cui faceva assegnamento sui Consigli provinciali, propone che il Senato sia composto di 75 senatori di nomina regia, di 75 di elezione del Senato stesso, e di 150 di elezione da parte di collegi speciali, costituiti nelle categorie dello Statuto e ripartiti in 21 circoscrizioni territoriali.

Nè certo avrò qui raccolto ogni manifestazione di opinioni quanto al Senato.

Alcune accennano a temperare la nomina regia con qualche elemento elettivo, senza però devenire a proposte concrete, siccome fa in un saggio più largo di riforme costituzionali il deputato G. B. Borelli ora senatore del Regno [2] e che propose la limitazione del numero dei senatori del Regno a 300, soggiungendo altre proposte quanto alle relazioni fra le due Camere.

Vi accennava nel 1877 Giorgio Arcoleo in uno scritto che non mi fu dato di ritrovare. Non so bene in quali termini si contenesse la riforma posta innanzi da lui: non tale però da spostare di molto la base del Senato, in cui

[1] « Questioni costituzionali »; Firenze, Pellas, 1885.

[2] « Saggio di riforme nel regime costituzionale e parlamentare italiano », per G. B. Borelli, deputato al Parlamento; tip. Eredi Botta, aprile 1878.

ravvisava una forza di resistenza contro gli eccessi della sovranità popolare. [1]

Della composizione del Senato si è finalmente parlato nei diarî pubblici quando si è discussa la legge di riforma elettorale politica. Ricorderò gli articoli del Bonfadini nella *Perseveranza*, quelli attribuiti a Luigi Luzzati nell'*Opinione*, e gli articoli della *Riforma;* questi decisamente propensi al Senato elettivo, gli altri intesi a contemperarne insieme gli elementi.

Non dimentichiamo un'altra avvertenza nel classificare simili opinioni, non potendosi stabilire fino a che punto le opinioni altra volta espresse conservino il loro posto in una classificazione di opinioni contemporanee e del momento presente.

È un'avvertenza questa, che vuolsi specialmente fare quanto al momento storico in cui dette opinioni vengono espresse. Così, a cagione d'esempio, degli scritti del 1848, taluni non tanto hanno in vista il Senato così come venne formato dallo Statuto di Carlo Alberto in Italia, ma bensì i vizî che aveano fatto degenerare la Camera dei pari in Francia, sebbene questi non fossero essenziali ed intrinseci alla costituzione stessa del Senato, ed anzi, come vedemmo, non si sien poi manifestati nella pratica costituzionale nostra. Ed altri invece nella nomina regia vedevano già una concessione ai tempi nuovi in confronto d'una Costituzione più direttamente aristocratica qualchesisia. Cosicchè mentre il conte di Cavour insisteva sulla impossibilità d'una Camera ereditaria, il Balbo, senza punto sconoscere il predominio dovuto ad una nobiltà nuova e fondata sul merito anzichè sulla nascita, non voleva però si lasciasse

[1] È citato col titolo: « Appunti sul Senato moderno » da G. SEMMOLA, loc. cit., e che cita inoltre B. R. GAROFALO, « Il Senato elettivo », che non ho potuto vedere.

questa stessa nobiltà nuova e di merito in balìa delle moltitudini, ma si ponesse sotto lo schermo del principato. Altri invece adducevano in parte ragioni di principio, ed in parte ragioni che non si sarebbero potute applicare nè allora nè poi ai nostri Re. Il che è manifesto nell'opera giovanile di Enrico Pessina, e che pur tuttavia non va riletta senza profitto nemmeno oggidì. Concludeva, con uno scrittore francese, che nella monarchia il monarca nomina a suo talento i *pari* come quegli che è signore assoluto, nella repubblica il popolo sceglie i senatori direttamente, nel principato rappresentativo ovvero nella monarchia popolare il popolo dee porgere un elenco di candidati, ed il Re scegliere tra questi i membri del Senato. [1]

E talvolta si propongono riforme concrete, come ne abbiamo dato esempi, talora invece si afferma indeterminatamente la necessità di riforme. Così intorno al Senato si esprimea già Domenico Berti nel libro su Cesare *Alfieri:* [2] « Il Senato è ora una istituzione politica senza contrassegni propri. La facoltà illimitata di creare senatori quando non sia usata col massimo discernimento rende impossibile il costituire in esso le parti, senza le quali non può avere forma ed efficacia di assemblea politica. Ogni uomo, per quanto autorevole, è costretto di deporre, anche prima di farne la prova, ogni pensiero di mettere insieme dieci senatori quando sa che un ministro può nominarne venti in una volta. E per contro non è chi non vegga che, ove il numero dei senatori fosse fisso, ne rimarrebbe turbata l'economia e l'equilibrio dei poteri sovrani. Un Senato a vita con numero fisso di senatori toglierebbe libertà ed autonomia alla Camera e quindi al paese da cui questa *trae* il suo diritto sovrano. Quando il Senato si perpetuasse in

[1] Pag. 214, « Manuale del diritto pubblico costituzionale »; Napoli, 1849.
[2] « Cesare Alfieri » per DOMENICO BERTI; Roma, tip. Voghera, 1877, p. 132.

una determinata maggioranza come emanazione di un Ministero diverrebbe in breve andare di tempo partigiano, tirannico e usurpatore delle libertà popolari. E però il sistema del numero fisso dei senatori a vita è peggiore del sistema del numero illimitato. Conservando tutto il Senato quale è, i pericoli non sono lievi. Come più l'assemblea elettiva andrà verso il suffragio universale, tanto più diminuirà l'autorità di una assemblea di nomina regia. Un Senato nominato per intiero dal potere esecutivo non può competere con una Camera che raccolga in sè il voto universale della nazione. Onde ristabilire adunque l'equilibrio tra le due assemblee supreme componenti il Parlamento, converrà ove le congiunture lo consentano, temperare il sistema col quale viene presentemente eletto il Senato ». Sino dal 1877 pertanto il Berti si chiariva persuaso che la legge elettorale per la Camera dei deputati avrebbe messo in sul tappeto lo studio d'un più saldo assetto del Senato. Non si pronunciava sul modo, e si rimettea pel tempo alla opportunità: bensì esprimea nettamente il pensiero che d'uopo era portare l'esame sulla composizione del Senato siccome quella che interamente e senza temperamenti non si sarebbe potuta lasciare al potere esecutivo.

Quelli che pur concordano che da innovare ci sia, si fanno poi la domanda se meglio non sia procedere per via d'interpretazione e di consuetudine, che non per via di nuove leggi, e se quando una legge si stimasse necessaria basti la procedura legislativa solita, od occorra procedura speciale, e questa prestabilita una volta per tutte, ovvero di volta in volta. Il primo di detti metodi è finalmente quello che si è tenuto sinora nell'attuazione stessa dello Statuto, cosicchè per quanto concerne il Senato si consiglierebbe il metodo stesso, altre volte consigliato e seguìto,

o che è quello di applicare ed interpretare le disposizioni stesse statutarie mettendole in relazione e corrispondenza colle mutate condizioni.[1] Vedemmo come s'invocasse una legge che regoli l'esercizio della prerogativa reale, e che in tal modo venga pel Senato a fare riscontro alla legge elettorale per la Camera dei deputati.[2] Cosicchè, concordandosi quanto alla necessità di guarentigie, rimane però aperta la questione, se per introdurle occorra una legge, od atto di Parlamento, o non abbia invece la Corona medesima a sancirle. Introdotte una volta, passerebbero in diritto consuetudinario. Diventerebbero parte integrante della Costituzione ancor più che qualsiasi articolo di legge o Statuto. La Corona quindi, la quale ha la prerogativa della nomina dei senatori e del présidente e dei vice-presidenti del Senato, determinerebbe essa medesima certe guarenzie per l'uso della sua prerogativa. Ampiamente si son riferite nella prima parte le opinioni varie quanto ad una legge, che previamente stabilisca per innovazioni simili una procedura speciale, ed anche a questo riguardo vedemmo le opinioni schierarsi in due campi: di quelli che reputano necessaria o no una legge previa di massima.[3]

[1] Discorso Borgatti al Senato, febbraio 1878, maggio 1879, febbraio 1881.

[2] V. i motivi dell'ordine del giorno del senatore Alfieri, tornata del Senato 16 dicembre 1881.

[3] E ci duole di dover dar fuori questo studio senza aver potuto profittare dell'importante lavoro che è in corso di pubblicazione nella « Rassegna Nazionale », di V. Ansidei: « Studi sulla costituzione dei Senati ed alcuni criterî per la riforma di quello italiano »; « Rassegna Nazionale », 1° giugno 1886. Così pure il « Diritto costituzionale italiano » per l'avv. Gabriello Carnazza, già professore di diritto costituzionale ed amministrativo nella Università di Catania; Catania, Giannotta, 1886. Altre opere che non mi accadde citare a luogo, e più comprensive: Cognetti de Martiis, « Le forme primitive nell'evoluzione economica », Torino, 1881. Achille Loria; « La teoria economica della Costituzione politica », Torino, Bocca, 1886; Gaetano Mosca, « Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare », studi storici e sociali, Loescher, 1884; Prestandrea, « La struttura dei governi parlamentari in relazione alla vita sociale », Catania, Battiato, 1885.

CAPO XIII.

SENATORI PER CATEGORIE E REGIONI DAL 1848 AL 1886.

a) Prospetto dei senatori per categorie dal 1848 al 1886;

b) Prospetto dei senatori nel rapporto colla popolazione;

c) Numero massimo e medio nel detto rapporto per regione e popolazione.

Nomine dei senatori distintamente per categoria giusta l'articolo 33 dello Statuto.

Anni	Categorie																					A categoria				Totale
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª	16ª	17ª	18ª	19ª	20ª	21ª	doppia	tripla	quadrip.	incerta	
1848	3	...	...	3	...	...	1	2	1	...	1	2	...	15	3	...	1	5	1	4	25	9	1	...	1	78
49	1	...	...	...	3	...	...	...	1	...	...	...	...	1	...	...	...	1	...	1	10	4	1	1	...	24
50	...	...	3	...	...	...	...	..	...	...	1	...	...	1	...	...	1	2	...	...	...	4	...	...	...	12
51	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	»
52	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	1	...	...	...	1	...	1	...	...	4
53	...	...	1	...	1	...	...	...	...	...	...	. .	...	1	...	...	...	...	...	...	6	...	1	...	...	10
54	..	...	1	...	3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	1	2	2	...	...	...	10
55	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	1	1	...	...	3
56	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1
57	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1
58	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	2
59	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	..	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	. .	...	...	»
60	1	...	8	...	2	...	...	...	...	1	1	1	...	3	...	...	...	...	...	13	29	8	3	...	...	70
61	...	...	2	1	3	...	1	1	1	...	...	2	...	6	...	...	...	2	...	8	35	15	4	1	..	82
62	...	...	2	...	1	...	...	2	...	1	...	...	...	2	1	...	1	1	...	1	15	5	...	...	...	32
63	1	...	2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	1	..	..	1	[illegible]	...	[illegible]		..	17
64	...	...	..	...	1	...	1	1	...	...	1	...	1	2	...	.	..	[illegible]	[illegible]	[illegible]	...	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

65	...	...	[illegible]	...	[illegible]	...	...	...						...	...	...	...	...	...	1	0	[illegible]	...	...	...	
66	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
67	...	...	...	...	...	...	...	1	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	1	...	...	4
68	...	...	4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	...	...	1	5	8	2	...	...	22
69	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	...	1	...	...	...	2	...	...	...	...	4
70	...	...	4	...	2	...	1	2	1	...	...	2	...	3	1	...	2	3	...	5	8	3	1	...	...	38
71	...	...	3	...	1	...	1	...	...	...	...	3	...	3	1	...	1	1	...	1	5	6	...	...	...	26
72	...	...	4	...	...	...	...	...	1	...	...	...	2	...	...	...	1	...	...	...	6	3	1	...	...	18
73	...	...	3	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	1	1	...	1	...	...	2	2	6	3	...	...	20
74	...	...	4	...	...	...	...	...	1	...	...	1	...	1	1	...	...	...	...	...	3	3	...	...	...	14
75	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	1
76	...	...	14	...	...	...	3	...	...	...	3	5	2	6	...	3	3	6	...	1	17	17	1	...	...	81
77	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3	...	...	...	...	1	...	...	...	4
78	...	...	...	...	4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4
79	...	...	12	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	1	6	7	2	...	...	29
80	...	...	2	...	3	...	...	1	...	...	1	...	...	1	1	...	1	3	...	...	11	2	...	...	...	26
81	...	...	11	...	1	...	...	...	2	1	...	1	...	2	...	...	2	3	...	...	7	2	...	...	...	32
82	...	...	10	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	1	...	...	2	3	...	...	...	18
83	...	...	10	1	...	1	...	1	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...	...	2	...	...	...	...	16
84	...	...	7	...	...	...	...	...	...	2	...	1	...	2	1	2	1	...	...	...	2	4	...	...	...	22
85	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1
86	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	»
STATO	7	»	118	5	28	1	9	11	10	7	8	19	7	52	12	8	23	31	2	45	232	129	28	2	1	795

Numero dei senatori in ordine di legislatura e i[...]

(NB. Rapporto [...]

REGIONI	I		II		III		IV		V		VI	
	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto
Piemonte	59	1.63	58	1.60	63	1.85	86	2.35	78	2.13	68	[illegible]
Liguria	11	1.48	11	1.48	15	2.01	16	2.12	16	2.12	17	[illegible]
Sardegna	5	0.91	5	0.91	5	0.91	4	0.71	6	1.06	6	[illegible]
Lombardia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Venezia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Napoli	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Sicilia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Toscana	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Modena, Reggio	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Parma, Piacenza	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Romagne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Marche	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Umbria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Roma	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
STATO	75	1.52	74	1.50	83	1.69	106	2.13	100	2.08	91	1.80

══ Massimo, —— Minimo.

porto alla popolazione delle rispettive regioni
000 abitanti).

egislature																	
VII		VIII		IX		X		XI		XII		XIII		XIV		XV	
Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto	Numero	Rapporto
65	1.75	72	2.33	69	2.17	53	1.60	56	1.75	59	1.78	65	1.91	65	1.92	61	1.76
20	2.59	24	3.05	25	3.09	25	3.03	21	2.49	22	2.54	21	2.37	18	2.02	18	1.97
5	0.84	7	1.35	7	1.15	7	1.14	8	1.26	8	1.22	6	0.90	5	0.73	4	0.57
30	1.07	39	1.36	44	1.42	39	1.24	39	1.23	44	1.36	47	1.49	41	1.22	37	1.07
..	..	..	..	15	0.61	14	0.56	15	0.57	19	0.69	23	0.82	23	0.82	19	0.65
..	..	48	0.70	54	0.77	54	0.76	59	0.82	69	0.94	71	0.94	74	0.97	72	0.92
..	..	23	0.94	25	0.99	25	1.00	34	1.32	38	1.41	41	1.52	39	1.33	36	1.18
16	0.87	20	1.08	24	1.26	29	1.49	33	1.67	37	1.84	35	1.71	30	1.47	29	1.40
4	0.66	5	0.82	4	0.64	5	0.78	5	0.78	6	0.92	6	0.90	6	0.90	5	0.74
4	0.79	4	0.78	4	0.77	5	0.96	8	1.50	7	1.32	7	1.30	7	1.30	6	1.13
11	1.04	19	1.80	19	1.75	21	1.91	21	1.89	21	1.85	18	1.55	15	1.29	15	1.26
..	..	6	0.67	6	0.66	5	0.54	5	0.55	5	0.54	6	0.63	6	0.64	4	0.41
..	..	2	0.38	2	0.17	1	0.19	1	0.18	2	0.35	3	0.52	3	0.52	1	0.17
..	..	..	..	..	..	..	..	11	1.31	9	1.07	10	1.18	9	1.06	8	0.86
155	1.32	269	1.22	298	1.18	283	1.12	316	1.18	316	1.26	359	1.27	341	1.20	315	1.07

Numero massimo e medio dei senatori in rapporto alla popolazione delle rispettive regioni con riferimento alle legislature.

REGIONI	Rapporto per 100,000 abit.		Legislature in cui si ebbe il numero massimo e minimo
	Massimo	Minimo	
Piemonte	2.35	1.60	IV X
Liguria	3.09	1.48	IX I e II
Sardegna	1.35	0.57	VIII XV
Lombardia	1.42	1.07	IX VII
Venezia	0.82	0.56	XIII e XIV X
Napoli	0.97	0.70	XIV VIII
Sicilia	1.52	0.91	XIII VIII
Toscana	1.81	0.87	XII VII
Modena, Reggio	0.92	0.64	XII IX
Parma, Piacenza	1.50	0.77	XI IX
Romagne	1.91	1.04	X VII
Marche	0.67	0.41	VIII XV
Umbria	0.52	0.17	XIII e XIV XV
Roma	1.31	0.86	XI XV
STATO	2.13	1.07	IV XV

CAPO XIV.

CONDIZIONI PRESENTI DEL SENATO ED EPILOGO.

Severi giudizi si son portati in questi ultimi anni sul Senato del Regno.

« La Camera elettiva, ch'è soprattutto l'oggetto di così grande sfiducia, non ha fatto, non fa che crescere in potenza. Si può dire, che non esiste oramai se non essa sola nello Stato; o piuttosto la metà più uno dei suoi membri. Nè autorità regia, nè Senato, nè potere esecutivo, nè potere giudiziario mantengono nessun loro diritto rimpetto ad essa. La prerogativa regia non si difende, nè si sa oramai in qual parte dello Statuto si annidi: *il Senato rilegge ed approva le leggi che la Camera gli manda, per cattive che sieno;* il potere esecutivo, ch'è a discrezione dei deputati, amministra secondo le loro voglie segrete o secondo i lor voti pubblici; e, quello che è peggio di tutto, il potere giudiziario non solo non salva l'indipenpendenza e la dignità sua, ma è riputato servo dell'influenza politica dei deputati o di quella del Governo, sobillato da essi ». [1]

Chiunque abbia letto questo studio con animo impar-

[1] Bonghi, « L'Europa all'alba del 1886 ». « Nuova Antologia », 1º gennaio 1886.

ziale, avrà riconosciuto: 1° che non dissimili giudizi si sono portati sopra il Senato sin dai primissimi tempi dello Statuto; 2° che se allora il Senato non li meritava non li merita adesso.

Ed invero niuno pretenderà che il Senato abbia ad atteggiarsi oppositore dì per dì alla Camera dei deputati, quando bene l'opporsi non avesse altro scopo che di emendare, render migliore l'opera della Camera dei deputati. Ora, quell'opposizione che si voglia riporre nel respingere le leggi, che si reputino a dirittura pregiudiziali, o nello emendarne, farne migliori altre, il Senato l'ha esercitata efficacemente sempre, ma, osiam dire, principalissimamente in questi ultimi anni.

Vi ha contribuito il mutamento avvenuto il 1876 nel governo della cosa pubblica.

In quel momento sussistevano non dirò due parti politiche, le quali avessero principî diversi, ma le quali nell'attuazione di principî sostanzialmente identici portavano indole diversa, e dirette da uomini diversi.

Come accade però di due fiumi, che pur venendo a confondersi nello stesso letto, si mantengon per qualche tratto distinti, quelle parti politiche per qualche tempo rimasero anche in Senato l'una di fronte all'altra.

Il che si vide principalmente nell'occasione della legge sui punti franchi.

Ripensandoci ora, non era forse occasione di per sè, la quale giustificasse nel Senato l'entrare addirittura in campagna armato di tutto punto. I punti franchi, assoggettati a prudenti discipline del potere esecutivo, non eran tali da suscitare tanto allarme.

Ebbene: riconoscerò schiettamente che sull'attitudine del Senato non fu senza influenza l'essersi in quell'occasione

trovati di fronte molti, nell'arringo parlamentare, già ascritti a quelle due parti politiche, in lotta non solo, ma in reciproca diffidenza fra di loro.

Tanto meno mi è grave il riconoscere ciò, dacchè allora vi si è mescolata un'altra causa di divisione, che poi pur troppo dovette in altre occasioni restare la sola, e rimpetto a cui la divisione in parti politiche rimarrebbe sempre, e di gran lunga, la migliore.

Gl'interessi dell'industria manifatturiera si son dunque trovati di fronte agli interessi delle città marinare.

Chi propugna gli uni o gli altri, non vi ha dubbio, intende propugnare e promovere un interesse nazionale.

È però difficile, e dico questo per ciascuno di noi, discernere quel punto dove l'interesse della nostra regione usurpa sopra interessi d'ordine più generale.

Ebbene: non dobbiamo dissimularci, che le leggi bene spesso riducendosi per le cagioni generali, che già dicemmo, a grandi compromessi e transazioni d'interessi varî, più volte è avvenuto, che quelli, i quali erano naturalmente propensi a darvi appoggio, insieme ad altri, che sono disposti a favorire il Governo, soverchiaron più volte ogni più legittima e discreta opposizione.

Questa maggioranza, che viene di volta in volta a crearsi in Senato, e che non è nemmeno corretta, oserei dire, da quello spirito di parte, il quale se non altro presume di parlare in nome d'un ordine d'idee più elevato, venne in tal modo a rendere impossibile al Senato l'esercizio delle sue attribuzioni più incontrastate.

E si è veduto allora uomini d'un'autorità universalmente riconosciuta, e dagli Uffici del Senato chiamati a far parte dell'Ufficio centrale, rimanere nella loro opposizione soli. Si è veduto il Governo opporsi perfino a rin-

viare all'altra Camera leggi, la cui dizione si riconosceva erronea, e in perfetta contraddizione cogli stessi intendimenti del Governo.

Il che vuol dire che il Governo si acconciava a rimediare poi per via di regolamenti, se rimedio vero si è l'andare nel fatto al di là, o stare al di qua di quello che la legge vuole. O vuol dire che il Governo si acconciava alla legge bensì, ma a legge diversa da quella che era stato nell'animo suo di proporre e di propugnare.

Che il Senato abbia negli ultimi anni esercitato non meno che nei primi anni di libertà l'ufficio che lo Statuto gli attribuisce, ne abbiamo testimonianze, di cui alcuna, osiam dire, nella storia costituzionale non verrà facilmente meno.

Basterebbe ricordare la campagna del macinato, per tutto il tempo della quale l'Ufficio centrale, e primo il suo valoroso duce, stettero sulla breccia ben sedici mesi. Ma giovi ricordare inoltre, e la legge sull'abuso de' ministri dei culti respinta, e la risoluzione del Senato, che ha rivendicato al potere legislativo la istituzione di Ministeri, e molte leggi opportunamente emendate, come principalmente la legge della riforma elettorale politica.

L'ampiezza delle discussioni, il concorso dei senatori numerosissimo, le votazioni seguite (nella riforma elettorale politica fummo battuti per pochi voti sull'articolo 100: conseguimmo l'approvazione degli altri emendamenti proposti) fanno palese che consistenza ed efficacia il Senato ne ha.

E la stessa prontezza e unanimità dell'approvazione non dimostra talora vigoria minore delle leggi respinte o emendate. Il che vedemmo particolarmente due volte: per la legge di abolizione del corso forzoso, e della legge di perequazione dell'imposta fondiaria.

Nè alcuno contraddirà che le condizioni della finanza sieno nelle relazioni della Commissione permanente di finanza esaminate da molto tempo con quella austerità che di recente udimmo magnificare più che attuare.

In occasione della legge sulla marina mercantile e di quella per alcune Università vi fu, è vero, quasi un presentimento che fossero ormai passati nella storia i tempi in cui il Senato avrebbe posto la prima di dette leggi in armonia coi principî della nostra legislazione economica, e avrebbe subordinato la seconda di dette leggi ad una riforma generale degli alti studî, e che in Senato si era con grande amore meditata.[1]

Però in sulle ultime ore appunto della legislatura gli emendamenti che si erano introdotti nella legge del credito agrario, che non fu poi a tempo di esser posta in discussione, e la fermezza con cui il Senato mantenne il suo diritto di emendamento quanto alla legge sugli obblighi derivanti da infortunî del lavoro, han fatto manifesto che il Senato in occasioni simili non verrebbe meno a sè stesso.

Diciamo crudamente il vero. Quando il deputato va a deporre la pallottola nell'urna si conforta bene spesso nel pensiero che alle imperfezioni della legge rimedierà la *sapienza del Senato:* è l'espressione dell'uso. E molte volte questo è l'augurio che ad alta voce non si peritano di esprimere gli stessi ministri. Viene la legge in Senato, e si vuole che la legge si approvi nè più nè meno come al Senato è venuta dalla Camera dei deputati!

[1] Si vegga la relazione dell'Ufficio centrale del Senato, opera del senatore Cremona, sul progetto di legge: « Modificazioni alle vigenti leggi per l'istruzione superiore del Regno » presentató dal ministro dell'istruzione pubblica nella tornata del 1° marzo 1884. Senato del Regno, sessione del 1882-83-84-85, documenti, n. 100-A.

Ebbene: noi non dobbiamo di certo avere il deliberato proposito di emendare una legge tanto per emendarla. Ma quando l'emendamento sia di diritto, o in altre parole sia giustificato da manifeste ragioni di giustizia e di utilità, il Senato eserciterà sempre, io mi auguro, il suo diritto senz'altre preoccupazioni.

L'attitudine del Senato si troverà così in momentanea collisione con chi si trova al governo della cosa pubblica, o colla momentanea maggioranza della Camera dei deputati.

Ma infine avrà la riconoscenza di coloro stessi che rappresentano il potere esecutivo: quale ministro delle finanze non sarà definitivamente grato a un'opposizione che viene tanto efficacemente in soccorso dell'erario pubblico come quella pel macinato? E si troverà ben presto in armonia coll'opinione nazionale, non effimera o fittizia, ma permanente, sincera.

È vano l'illuderci. Quando si è discussa la riforma elettorale politica ci fu di bisogno l'adoperare termini assegnatissimi, perchè quegli avvedimenti, di che dicemmo, sulle nuove condizioni fatte al Senato dalla legge elettorale della Camera dei deputati, non sembrassero perfino irriverenti al Senato. Nè per tutti questi anni parve ancora venuto il momento di riparlarne colla speranza di una qualche concludenza pratica. Lascio a ciascuno il giudicare se questa opportunità non si sia più e più tramutata in necessità.

A questo studio non si appartiene il porre innanzi conclusioni concrete.

Però questo studio storico, e almeno io spero, spassionato, ci conduce intanto alla persuasione che, se il Senato in questi ultimi anni non ha esercitato le sue attribuzioni in modo dissimile dai primi anni del governo libero, e tut-

tavia ora si insiste più che mai, perchè queste attribuzioni le eserciti, vuol dire che ne è cresciuto il bisogno, e che l'esercizio di questa autorità del Senato non solo è consentanea alle nuove condizioni della cosa pubblica, ma inoltre trova l'appoggio nel sentimento pubblico, nella coscienza nazionale.

Certamente il Senato mai non fu più rispettato universalmente che quando le ha esercitate effettivamente.

Tutto ciò inoltre significa che la dignità di senatore è bensì un ufficio altamente onorifico, ma pur sempre *ufficio* e non *onorificenza.*

Si è detto che la nomina a vita ci dà indipendenza: è vero, ma d'uopo è che non ci dia anche l'indipendenza dai doveri inerenti all'ufficio.

Nelle tante opinioni poi, le quali abbiamo esposte quanto alla composizione del Senato, cerchiamo quelle idee che ne costituiscono in qualche modo il sostrato, e si posson dire comuni.

Quanto al Senato nostro non trovan pertanto applicazione alcuna i giudizi che nei primi tempi della libertà venivano espressi sulla costituzione delle due Camere in relazione agli esempi d' altri paesi, ovvero a congiunture affatto momentanee e che ci sono perfettamente estranee.

E già vedemmo come l' uso che si è fatto in Italia della nomina regia non abbia per nulla giustificato i timori, che si desumevano dall' uso che ne era stato in Francia. Altri timori fondati sulla diffidenza dei principi e che altrove crearono, come dicevamo, fra principe e popolo l'abisso, non ebbero per noi fortunatamente ragione di essere fin dai primi momenti della libertà.

La nomina regia, si è detto, assicura quella più perfetta rappresentanza nazionale, che è nello spirito della

Costituzione. L'elezione popolare non darebbe infine al Senato che quegli elementi stessi che dà alla Camera dei deputati. Nè gioverebbe circoscriverla nelle categorie in cui è circoscritta la nomina regia. Anche nei limiti d'una stessa categoria le gradazioni sono infinite. L'elezione popolare nei limiti di quella categoria non uscirebbe da quegli elementi a cui l'elezione si porta con predilezione per la Camera dei deputati. Le elezioni al Senato parteciperebbero dunque alle stesse lotte di quelle per la Camera dei deputati. E non potrebbero essere, per così dire, la integrazione, il complemento della rappresentanza nazionale.

La nomina regia, si è detto inoltre, mette in corrispondenza il Senato collo stato successivo dell' opinione pubblica. Queste nomine in fatto sono proposte dai vari Ministeri che si succedono nella cosa pubblica. È troppo breve la vita d'un Ministero, perchè si possa temere che colle *infornate* o *rimbotti* eserciti un predominio sul Senato, e quasi a sè lo infeudi. Viene un nuovo Ministero, e questo è di già tratto di per sè a introdurre nel Senato quegli elementi compensativi, che ristabiliscono l' equilibrio collo stato dell' opinione pubblica, coll' opinione prevalente nella Camera dei deputati, e in forza di cui si trova portato al governo della cosa pubblica.

Giovi però notare che l' idea comune, fondamentale, per quanto rivestita di varie forme, è sempre quella che il Senato intègri la rappresentanza nazionale.

Ora il pericolo, che infine il Senato non riesca altrimenti composto dal modo con cui si compone la Camera elettiva, sussiste anche col Senato di nomina regia, quando la nomina regia non si circondi d' idonee guarentigie.

Evidentemente un Ministero qualunque, che principalissimamente esce dalla Camera elettiva, tenderà a por-

tare nel Senato gli elementi stessi, i quali costituiscono quella Camera che lo ha portato al potere.

Or bene, non basta nè per la nomina regia nè per la elezione popolare il credere sufficiente la guarentigia che danno le categorie. Conviene premunirsi perchè nelle categorie le scelte cadano su chi le rappresenti veramente. Il raggio di luce è sempre lo stesso, per quanto si rifranga variamente, ma oltre quei raggi, che si rifrangono dal prisma, ve ne hanno che vengono via via impercettibilmente sparendo alla visione perchè d'intensità luminosa troppo inferiore a quella delle parti collaterali dello spettro. Supponiamo per un momento che la elezione popolare o la nomina regia vadano a cercare le loro scelte al di là del prisma: ed allora quale intensità di luce si ripercuoterà sul Senato?

Sembreranno fuor di proposito osservazioni fatte all'indomani di nomine di persone altamente riverite e meritamente illustri.

Tali nomine invece rendono le nostre osservazioni sommamente opportune, appunto perchè non determinate se non dal desiderio di mantenere permanentemente quell'autorità di che dee circondarsi il Senato, e che certamente nomi simili a quelli, cui accennammo, contribuiscono ad accrescere.

Ammesse che sieno le categorie, tanto colla nomina regia che coll'elezione popolare, non si vorrà però mantenere un qualche ragguaglio colla popolazione?

Non si dee mantenere una certa misura nelle nomine delle varie categorie, e quindi procedere con grande parsimonia di nomine in quelle categorie per cui le assenze necessarie d'ufficio e le relazioni dell'ufficio col potere esecutivo rendono assai difficile l'esercizio pieno ed intero delle attribuzioni di senatore?

Entro i limiti della stessa categoria non farà d'uopo di premunirsi da raccomandazioni di ogni genere quanto alla scelta delle persone?

La finanza pubblica ha fatto dei grandi progressi davvero, ed è rimasto al suo posto il N. 21 dell'art. 33 dello Statuto: quando alcuno dee entrare in Senato per quell'unica categoria, basterà il limite fissato come minimo dallo Statuto? non si ebbe talora ricorso a quel limite minimo d'imposta per l'ammissione di persone meritevolissime per altri riguardi, non però tali da rappresentare veramente la categoria, in che si facea per essi consistere l'unico titolo di diritto? Ed applicando in tal modo l'articolo dello Statuto non si viene poi a limitare la scelta di persone, che veramente rappresentino quella categoria?

Si è applicato, salvo che in peculiari momenti, con un giusto rigore il N. 20 dell'articolo 33 dello Statuto, e direi anzi eccessivo, poichè si sentì il bisogno di dichiarare, che non mancava, come titolo, il pagamento dell'imposta, ossia il titolo del N. 21, per tali uomini che al cospetto, non d'Italia, del mondo appartenevano veramente a coloro che con servizi o meriti eminenti aveano illustrato la patria. Ma per quanto sia stata savia, discreta e diciam pure, eccessivamente cauta l'applicazione di detto N. 20, chi non vede quanto sia il pericolo di un'applicazione arbitraria? Specialmente in un tempo in cui siamo illustri tutti, e tutti degnissimi di monumenti!

Certamente giova che entrino a far parte del Senato i deputati dopo alcune legislature od alquanti anni di servizio, la quale disposizione statutaria si propone che entrino a far parte del Senato, che è essenzialmente Assemblea politica, persone che hanno l'esperienza, e, per così dire, l'abito della politica. Si intende dunque persone

disposte a passare dall'una all'altra Assemblea coll'intendimento di portare al Senato come già all'altra Camera un attivo e operoso concorso. L'ambizione di servire il paese nel Senato del Regno la comprendiamo e lodiamo: non comprenderemmo nè loderemmo l'aspirazione a cercarvi in esso onorata quiescenza. Ammettiamo non solo, ma con animo reverente applaudiamo a qualche grande ed onesta riparazione. Non ammetteremmo nè applaudiremmo nomine che fossero subordinate alle continue vicende, combinazioni, scombinazioni della Camera elettiva. Se si facesse servire a questo il Senato, la Camera elettiva ne avrebbe nuova e profonda alterazione, ed il Senato, apparentemente di nomina regia, nel fatto diventerebbe elettivo senza alcuna delle guarentigie che si possano prefiggere all'elezione. Guai se il disgusto della vita pubblica, la compiacenza personale fossero i soli moventi per cui si ambisse di far parte del Senato! Per far parte del Senato io penso che si debba sentire, e vivamente sentire, questa partecipazione alla vita pubblica, e non riconosco legittima altra compiacenza che quella d'adempiere il proprio dovere.

Non mi rimane che di compendiare questa seconda parte del mio studio.

Premetto, che se a taluno sembrasse che io abbia abbondato nel raccogliere ogni manifestazione delle opinioni che si sono sul Senato espresse, a ciò mi sono indotto, perchè sarebbe imprudente di attenersi soltanto a quelle che per autorità o rinomanza han già acquistato diritto di cittadinanza, e non ad altre che sembrano uscire dalle fila, ma potrebbero quando che sia aver guadagnato terreno.

Premetto, che non tenni conto di riforme d'altri paesi, come quelle della Tavola dei magnati ungherese, perchè suppongono condizioni affatto diverse.

Ciò premesso, io parlai sopratutto dell'esercizio delle attribuzioni nostre, perchè, qualunque sia il modo con cui si componga il Senato, a nulla giova il mutare gli ordinamenti, se questi non son poi vivi e attuosi.

Nè andai in cerca di altre attribuzioni, come altre Costituzioni potrebbero consigliare, perchè sopratutto ci importa di esercitare intanto quelle che ci spettano.

Ed è manifesto che prima di tutto è d'uopo il dare tale distribuzione al lavoro del Senato, che permetta a quelli, che non risiedono nella Capitale, di prendervi parte. È d'uopo pertanto alle *sedute* saltuarie sostituire *sessioni* o un seguito di sedute: far sì che intanto che il *Senato* esaurisce il lavoro bello e allestito, gli *Uffici* dieno l'addentellato per una nuova convocazione di Senato: portare in tutto ciò discrezione molta, perchè se il tempo in cui siede il Senato si trova ridotto a più breve spazio, in quel tempo prefinito il Senato si trovi effettivamente frequentato da buon numero di senatori. Per tutto ciò è pur d'uopo che il Senato tenga fermo nel rifiutare carattere d'urgenza a leggi, che non hanno altra urgenza che di fini ministeriali. Ed in ciò l'economia della legislazione se ne troverà vantaggiata. *Troppe leggi*, è il titolo di un bellissimo saggio dello Spencer!

Il Senato fortunatamente ha non pure nello Statuto, ma nella giurisprudenza e nelle tradizioni, quanto gli spetta pel pieno e intero esercizio delle sue attribuzioni legislative. E dall'esperienza stessa si trova confortato a valersi, quando occorra, della facoltà di emendare le leggi. Certamente il Senato dee andare a rilento nel respingerle, ma più dee sentirsi quindi animoso e pronto a farle migliori. Dee respingere da sè come un insulto quelle insinuazioni ministeriali, che esigono l'adozione pura e sem-

plice d'una legge, perchè, se ritornasse alla Camera dei deputati, questa non l'approverebbe più!

La storia ci ammaestra fino dai primi anni del governo libero, che l'esercizio della podestà legislativa piena ed intera ci spetta non meno per le leggi di finanza, che per ogni altra. La precedenza dallo Statuto acconsentita alla Camera dei deputati non dee in alcun modo costituire una poziorità di diritto, la quale alteri l'equo esercizio della podestà legislativa dallo Statuto attribuita alle due Camere. Nè la precedenza stessa concerne se non le leggi d'imposta e di bilancio: in guisa che con manifesta offesa dello Statuto il potere esecutivo avocherebbe alla Camera dei deputati una legge qualsiasi d'ordinamento dei servizi pubblici, in quanto la conseguenza ultima ne sia la spesa. Tutto si ridurrebbe allora alla sola Camera dei deputati.

E tanto più il Senato dee rivolgere le sue sollecitudini alla finanza pubblica, quanto più il Governo si allontana da quelle forti e vigorose tradizioni, per cui il Governo del paese classico della libertà non si lascia toglier di mano mai la moderazione della spesa. La spesa si traduce in aggravî della nazione. E la nazione saprà grado al Senato allorchè senza mettere ostacolo ad ogni sorta di legittimo progresso saprà contenere le spese in que' limiti, che non rendano poi eccessivi gli aggravî del popolo, e non compromettano le sorti del credito pubblico.

Lo Statuto si richiama per la Camera dei deputati a una legge elettorale: non si richiama del pari a leggi che regolino l'esercizio della prerogativa regia per la nomina dei senatori, o per la costituzione, in tutto o in parte, dell'Ufficio di presidenza del Senato.

Nulla vieta che la Corona imponga una legge a sè

stessa, e si circondi di guarentigie nell'esercizio delle sue alte prerogative.

Nulla vieta che in questa parte si effettui uno di quei progressi costituzionali, di cui ci sono maestri gli Inglesi, e che vennero in Italia così bene descritti. [1]

Quelle guarentigie, di cui la Corona si circondasse, osservate lealmente, passerebbero in diritto consuetudinario, in breve tempo però acquisterebbero ancora più efficacia del diritto statutario scritto. Ed avrebbero il loro fondamento sul principio stesso, su cui Re Carlo Alberto ha posto la base inconcussa dello Statuto, e dalla quale, con perpetua concordia di principe e popolo, in mezzo a straordinarî eventi, ha potuto risplendere un faro di gloriosa luce ai nuovi destini d'Italia.

[1] LUZZATTI, « Nuova Antologia », « L'embriologia e la evoluzione delle costituzioni politiche nel 1880 ».

INDICE DEI NOMI

INDICE

ERRATA CORRIGE

				Invece di	*leggasi*
Nota	5,	pag.	4	CERRARESI	CARRARESI
Linea	11,	»	4	conferenza	Conferenza
»	21,	»	11	attagliata	attagliate
»	22,	»	19	vittoria	vigorìa
»	20,	»	21	nella Carta del 1848	nella Carta del 1814
»	6,	»	28	la parola ϐυνικία delle antiche città dell'Attica	la parola *fusione*, che corrisponde alla ϐυνικία delle antiche, ecc.
»	23,	»	33	disperato	di insperato
»	19,	»	61	son vedute	si son vedute
»	8,	»	62	nequaqua mexpediat	nequaquam expediat
Nota	1,	»	63	OLIVIER	OLLIVIER
Linea	16,	»	64	mancini	Mancini
»	15,	»	81	la	al
»	12,	»	88	menomate	menomata
»	17,	»	133	!	?
»	4,	»	138	mostrato	trovato
»	24,	»	144	dronunciato	pronunciato
»	9,	»	148	danno	hanno
»	22,	»	153	dei	dai
»	18,	»	160	al	il
»	20,	»	180	eserciti	esercitino
»	21,	»	180	scossa	scossi
»	4,	»	182	infornate e	infornate o
Nota	1,	»	188	le	la
Linea	19,	»	191	Le	Per le
»	10,	»	202	and care application	and care and judgment in the detail of its application,
»	11,	»	202	executive Government	Executive government
»	15,	»	202	ac cordingly	accordingly
»	13,	»	206	teked	tacking
»	8,	»	216	elettiva	elettive
»	4,	»	245	sentanea	sentaneo
»	14,	»	249	la	al-

Prezzo, Lire TRE